

Opposition in der direkten Demokratie

Dissertation

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Universität Zürich

zur Erlangung der Würde eines Doktors
der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

Rolf Zwahlen

von Dübendorf

Genehmigt auf Antrag von Herrn Prof. Dr. Werner Kägi

Zürich 1979

Druck: awd, Zollikon

Opposition in der
deutschen Demokratie



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Opposition in der direkten Demokratie

Dissertation

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der
Universität Zürich
zur Erlangung der Würde eines Doktors
der Rechtswissenschaft

vorgelegt von
Rolf Zwahlen
von Dübendorf

Genehmigt auf Antrag von Herrn Prof. Dr. Werner Kägi

Zürich 1979
Druck: awd, Zollikon

Die Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät gestattet hierdurch die Drucklegung vorliegender Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Zürich, den 31. Mai 1978

Der Dekan:

Prof. Dr. J. Rehberg



All jenen gewidmet,
welche für eine echte Demokratie kämpfen

VORWORT

Opposition ist ein Begriff, welcher stark von falschen, zu engen oder ungenauen Bestimmungen belastet ist. Im Volksmund hat Opposition immer auch etwas Negatives, Zerstörerisches an sich. Sie wird vielfach gleichgesetzt mit "staatszersetzend", "anarchistisch", "kommunistisch" etc.

Es ist das Anliegen dieser Arbeit, zu zeigen, dass Opposition ein lebensnotwendiges Element jedes Staatswesens, ganz besonders aber jeder Demokratie ist. Sie will aber auch zeigen, dass gerade in einem System der direkten Demokratie nahezu jede politische Handlungsweise auch einen oppositionellen Gehalt haben kann.

Die Arbeit muss sich über weite Strecken mit Hinweisen auf weitere Probleme begnügen. Ich habe versucht, das Phänomen "Opposition" möglichst umfassend darzustellen. Da sich dieses aber als derart komplex herausstellte, war es nicht möglich, bei den einzelnen Elementen zu sehr ins Detail zu gehen.

Ich möchte an dieser Stelle all jenen herzlich danken, welche in irgendeiner Weise zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. Ganz besonders herzlich danke ich meiner Familie für die herzliche Anteilnahme an den Strapazen dieser Arbeit. Herrn Prof. Dr. W. Kägi möchte ich meinen besonderen Dank aussprechen für die wertvollen Hinweise und die Aufmunterungen, welche mir immer wieder neue Impulse verliehen haben.

Die vorliegende Arbeit wurde im Februar 1977 abgeschlossen. Die seither erschienene Literatur konnte nur ausnahmsweise berücksichtigt werden.

Dübendorf, 23. Mai 1979

Rolf Zwahlen

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	7
INHALTSVERZEICHNIS	9
ABKUERZUNGSVERZEICHNIS	19
1. Kapitel	
EINLEITUNG - BEGRIFFLICHES	
I. THEMATISCHE ABGRENZUNG	23
II. DER DEMOKRATIEBEGRIFF	25
A) Allgemeines	25
B) Demokratie als gesellschaftliche Lebensform	27
1. Grundsätzliches	27
2. Gleiche Wertordnung	28
3. Gleiche Lebensbedingungen	29
4. Schutz der Minderheiten	29
C) Staatspolitischer Demokratiebegriff	30
1. Staatspolitischer Demokratiebegriff?	30
2. Gleiche Wertordnung	31
3. Gleiche Teilnahmebedingungen	31
a) Wahl- und Stimmrecht	32
b) Information	34
c) Freiheitsrechte	34
4. Demokratische Willensbildung	35
a) Mehrheitsprinzip	35
b) Minderheitenschutz	36
D) Erscheinungsformen der Demokratie	37
1. Allgemeines	37
2. Direkte Demokratie	38
a) Versammlungsdemokratie	39
b) Referendumsdemokratie	40
3. Repräsentative Demokratie	40
E) Zusammenfassung	42
III. ZUM BEGRIFF DER OPPOSITION	43
A) Opposition als Bezeichnung für eine Verhaltensweise	43

1. Vorbemerkung	43
2. Opposition als gesellschaftlich relevantes Verhalten	43
a) Opposition als das Zum-Ausdruck-Bringen einer abweichenden Meinung	45
b) Opposition als zielgerichtetes Verhalten: Beeinflussung eines Entscheides	46
B) Staatspolitischer Oppositionsbegriff	49
1. Allgemeines	49
2. Opposition als ein staatspolitisch relevantes Verhalten	49
a) Opposition als das Verhalten einer Minderheit	49
b) Opposition als ein "gegen den Staat gerichtetes Verhalten"	50
3. Grundformen von Opposition	51
a) Opposition von zum Entscheid Berufenen	51
b) Opposition von nur potentiell zum Entscheid Berufenen	52
c) Opposition von nicht zum Entscheid Berufenen	53
d) andere Unterscheidungen	53
C) Exkurs:	
Opposition als Bezeichnung für ein persönliches Substrat (insbesondere der Fall England)	55

2. Kapitel

ZUR STAATSRECHTLICHEN BEDEUTUNG DER OPPOSITION

I. DAS RECHT AUF OPPOSITION	59
A) Opposition und Widerstandsrecht	59
1. Widerstand: das Urrecht des homo politicus	59
2. Opposition als Ausfluss des Widerstandsrechts	60
B) Das Recht auf Opposition als Grundrecht	61
1. Allgemeines	61
2. Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit	62
3. Meinungsfreiheit	63
a) Informationsfreiheit	63
b) Meinungsäusserungsfreiheit	64
c) Medienfreiheit, insbesondere Pressefreiheit	64
4. Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit	65
5. Religionsfreiheit	66
C) Grenzen des Rechts auf Opposition	67
1. Allgemeines: legitime - illegitime - illegale Opposition	67
2. Notwendigkeit und Problematik einer Grenze	67
3. Die normative Erfassung der Grenze	69
a) überrechtlich	69
b) verfassungsrechtlich	70
c) strafrechtlich	

D) Die Grenze der Begrenzung: Opposition als Problem des Minderheitenschutzes	71
II. FUNKTIONEN EINER OPPOSITION IM ALLGEMEINEN	72
A) Grundsätzliches: die staaterhaltende Funktion jeder Opposition	72
B) Die einzelnen Funktionen	74
1. Konstruktive Staatsgestaltung	74
2. Kritik	74
3. Kontrolle	76
4. Innovation (Aufstellen einer Alternative)	77
C) Die Voraussetzung jeder Opposition: Transparenz staatlichen Handelns	79
III. OPPOSITION IN DER DIREKTEN DEMOKRATIE	80
A) Einleitung	80
B) Opposition als notwendiges Element jeder Demokratie	80
C) Opposition in der direkten Demokratie	82
1. Die absolute Polyvalenz der Opposition	82
2. Der Kompromiss: Grundelement jeder Opposition in einer direkten Demokratie	83
3. Grenzen der Opposition in einer direkten Demokratie	84
3. Kapitel	
TRAEGER EINER OPPOSITION IN DER DIREKTEN DEMOKRATIE	
I. ALLGEMEINES	87
A) Persönliche Eigenschaften	88
B) Die Art der Oppositionshandlung	88
C) Der Gegenstand der Opposition	89
D) Initianten - Mitläufer	89
E) Problematik der Kategorisierung	90
II. DER MENSCH ALS "HOMO POLITICUS"	92
A) Als Individuum	92
1. Individuen ohne qualifizierende Merkmale	92
a) Kinder und Jugendliche	92
b) erwachsene Staatsbürger welche nicht im Besitze des Stimmrechtes sind	93
c) Ausländer	93

2. Individuen mit qualifizierenden Merkmalen	94
B) Als Stimmbürger	95
1. Allgemeines	95
2. Stimmbürger ohne weitere qualifizierenden Merkmale	96
3. Stimmbürger mit weiteren qualifizierenden Merkmalen	96
C) Als "qualifizierte Stimmbürger"	97
1. Begriff	97
2. Beamte	97
3. Parlamentarier	99
4. Exekutivmitglieder	100
5. Richter	101
6. "Experten"	102
D) Zufällige Vielzahl von Individuen	102
III. POLITISCH RELEVANTE, ORGANISIERTE GEMEINSCHAFTEN	104
A) Allgemeines	104
1. Organisierte Gemeinschaft	104
2. Politisch organisierte Gemeinschaften	104
3. Die besondere Bedeutung politischer Organisationen als Initianten	106
B) Die typischen politischen Organisationen	106
1. Die Organisationen mit politischem Nebenzweck	106
2. Wirtschaftsverbände	109
a) Begriff	109
b) Gewerkschaften	109
c) Arbeitgeber-Organisationen	110
d) ständische Organisationen	110
3. Die politischen Parteien	111
a) zum Begriff	111
b) die Notwendigkeit von Parteien in einem demokra- tischen Staate	112
c) die Notwendigkeit einer Mehrzahl von Parteien	113
d) die Notwendigkeit einer demokratischen inneren Struktur politischer Parteien in einer Demokratie	113
e) die doppelte Filter-/Verstärker-Funktion	114
f) die Partei als Initiant	114
g) innerparteiliche Opposition	115
h) die Fraktion: Partei in der Partei?	115
i) das Parteiverbot	116
4. Ad-hoc-Gruppierungen	117
5. Pressure-Groups	118

IV. DIE BEHOERDEN ALS HANDLUNGSEINHEIT	119
A) Allgemeines	119
B) Die Exekutive	119
C) Das Parlament	120
D) Die Justizbehörden	121
V. DIE MASSENMEDIENTEN	122
A) Allgemeines	122
1. Vorbemerkung	122
2. Die Rolle der Massenmedien in der Demokratie	122
B) Die Medienschaffenden	124
1. Charakterisierung	124
2. Ihre Garantenstellung	125
VI. EXKURS:	
FOEDERALISTISCHE OPPOSITION (OPPOSITION DURCH DIE GLIEDSTAATEN IM BUNDESSTAAT)	126
A) Grundsätzliches	126
B) Gliedstaaten als Oppositionsträger	126
1. Allgemeines	126
2. Vernehmlassungsverfahren	127
3. Ständerat	128
4. Initiativ- und Referendumsrecht der Kantone	128
C) Weitere Auswirkungen einer föderalistischen Staatsstruktur auf die Möglichkeiten einer Opposition	129
1. Die Zusammensetzung des Bundesrates	129
2. Die föderalistische Struktur der Parteien	129
4. Kapitel	
DIE OPPOSITIONSHANDLUNGEN IN EINER DIREKTEN DEMOKRATIE	
I. ALLGEMEINES	133
A) Einführung	133
B) Legales - illegales Verhalten legitime - illegitime Opposition	134
1. Legitimität - Legalität	134
a) Legitimität: Massstab für die oppositionelle Zielsetzung	134
b) Legalität: Massstab für die oppositionelle Handlung	134
c) der Zusammenhang bzw. Gegensatz zwischen legaler und legitimer Opposition	134
2. Die besondere Problematik illegaler Opposition in einer direkten Demokratie	135

a) die Notwendigkeit gesetzlicher Begrenzung der Oppositionshandlungen	135
b) die Besonderheit der Pönalisierung in einer direkten Demokratie	135
c) Kritik	136
C) Vom Recht nicht umfassend geregelte Oppositionshandlungen	136
1. Allgemeines	136
2. Vom Recht durch "Rahmennormen" erfasste Oppositionshandlungen	137
3. Vom Recht nicht mehr direkt erfasste Oppositionshandlungen	139
II. DIE VERFASSUNGSRECHTLICH NORMIERTEN OPPOSITIONSHANDLUNGEN	141
A) Vorbemerkung	141
B) Die Initiative	141
1. Begriffliche Unterscheidungen	141
a) nach den Trägern	142
b) nach dem Gegenstand	142
c) nach der Formulierung	143
2. Die Initiative als oppositionelles Mittel	144
a) im Allgemeinen	144
b) einzelne Arten von Initiativen	145
3. Träger der Initiativen	145
a) die Initianten: in der Regel politische Organisationen	146
b) die Mitläufer: das Volk (die Stimmbürger)	146
C) Das Referendum	147
1. Begriffliche Unterscheidungen	147
a) nach der Durchführung	147
b) nach dem Gegenstand	149
2. Das Referendum als oppositionelles Mittel	152
a) im Allgemeinen	152
b) einzelne Arten im Besonderen	152
c) zur Problematik des Referendums	153
3. Träger des Referendums	154
a) die Initianten: Stimmbürger und Organisationen	154
b) die Mitläufer: das Volk (die Stimmbürger)	155
D) Die Petition	155
1. Zum Begriff	155
2. Die Petition als Ausdrucksmittel einer Opposition	156
3. Träger einer Petition	157
a) die Initianten	157
b) die Mitläufer: Individuen	157
4. Ombudsmann	158

E) Das Wahlrecht	158
1. Allgemeines	158
2. Aktives - passives Wahlrecht	159
3. Das Wahlsystem	159
a) geheimes und gleiches Wahlrecht	160
b) Majorz-System	160
c) Proporz-System	161
d) Wahlkreiseinteilung	162
e) die Amtsdauer	163
4. Das Abberufungsrecht	164
III. WEITERE INSTITUTIONALISIERTE OPPOSITIONSHAND- LUNGEN IM BEREICHE DER RECHTSSETZUNG	166
A) Einleitung	166
B) Das Vernehmlassungsverfahren	166
1. Allgemeines	166
2. Die Auswahl der interessierten Kreise	167
a) "interessierte Kreise"	167
b) heutige Auswahlpraxis	167
c) Kritik	168
3. Die Wirksamkeit der Vernehmlassung	169
a) kein Anspruch auf Berücksichtigung	169
b) politisches Kräftespiel	169
C) Opposition im Parlament	170
1. Allgemeines	170
a) zum Inhalt dieses Abschnittes	170
b) die Träger einer Opposition im Parlament	171
2. Die "parlamentarischen Mittel"	171
a) die kleine (schriftliche) Anfrage	172
b) die Interpellation	173
c) das Postulat	173
d) die Motion	174
e) die parlamentarische Initiative	175
f) die parlamentarische Fragestunde	175
3. Die vorberatenden Kommissionen	176
a) Funktion	176
b) Zusammensetzung der Kommissionen	178
c) Einflussnahme auf die Vorlage	179
d) Aufzeigen des Meinungsspektrums	180
4. Die Ratsverhandlungen: das Antragsrecht	180
5. Das Regierungsprogramm	181
6. Lobbying	182
7. Exkurs:	
Die parlamentarischen Hilfsdienste	183

D) Opposition in der Versammlungsdemokratie	183
1. Zum Problem	183
2. Die theoretischen Oppositionsmöglichkeiten	184
a) das Antrags- und Diskussionsrecht	184
b) die schriftliche Anfrage	184
3. Besonderheiten der Versammlungsdemokratie	185
a) offene Abstimmung	185
b) die leichte Manipulierbarkeit	185
E) Opposition in der Exekutive	186
1. Problemabgrenzung	186
2. Die Vorbereitung der Rechtssetzung	187
3. Die Ausführungserlasse	188
4. Exkurs:	
Das Problem der Regierungsbeteiligung	189
a) Lohnt sich eine Regierungsbeteiligung?	190
b) Loyalitätskonflikte bei Regierungsbeteiligung?	191
IV. OPPOSITION UND OEFFENTLICHE MEINUNG	193
A) Einleitung	193
1. Allgemeines	193
2. Die öffentliche Meinung	194
B) Politische Willensbildung im Hinblick auf Volksentscheide	195
1. Allgemeines	195
2. Informationsbeschaffung über die Vorlage	195
a) der beleuchtende Bericht	195
b) Informationsveranstaltungen	196
c) Werbung durch die Exekutive	197
3. Die Informationsmittler	198
a) die Massenmedien	198
b) die politischen Parteien	198
4. Die Einflussmöglichkeiten einer Opposition	199
a) Mitbenützung der Informationskanäle der Exekutive	199
b) das weite Feld der politischen Propaganda	199
C) Sensibilisierungsprozesse	200
D) Propaganda oppositioneller Kräfte	201
V. OPPOSITION IM BEREICHE DER VERWALTUNG	202
A) Vorbemerkung	202
B) Die personelle Zusammensetzung der Verwaltung	203
1. Das Problem	203
2. Die politische Aemterbesetzung	203
3. Die sogenannten Extremistenerlasse	205

C) Oppositionelle Einwirkungen auf die Vorbereitung der Rechtssetzung	207
1. Allgemeines	207
2. Sensibilisierungsprozesse	207
3. Anregungen oder Aufträge durch Parlament oder Volk	208
4. Mitarbeit in Expertenkommissionen	209
5. Das Vernehmlassungsverfahren	210
D) Opposition und Rechtsanwendung durch die Verwaltung	210
1. Allgemeines	210
2. Drittmitwirkung im Verwaltungsverfahren	210
3. Drittmitwirkung im Rechtsmittelverfahren	211
4. Verwaltungskontrolle durch Justiz und Parlament	212
VI. OPPOSITION IN DER JUSTIZ	213
A) Das Problem	213
B) Die personelle Zusammensetzung der Justizorgane	213
1. Das Wahlverfahren	213
2. Interne Einflussnahme in den Gerichtsverhandlungen	214
C) Die Gerichte als Träger einer Opposition	215
D) Einflüsse Aussenstehender	217
VII. EXKURS: REVOLUTIONAERE OPPOSITION	219
LITERATURVERZEICHNIS	221

ABKUERZUNGSVERZEICHNIS

a. A.	anderer Ansicht, am Anfang
Abs.	Absatz
ABull NR/SR	Ämtliches Bulletin der Bundesversammlung Nationalrat/Ständerat
a. E.	am Ende
allg.	allgemein
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Bd.	Band
bes.	besonders
BG	Bundesgesetz
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes, Ämtliche Sammlung
BGer	Bundesgericht
Botsch.	Botschaft
BR	Bundesrat
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheide (BRD)
ders.	derselbe (Autor)
Diss.	Dissertation
E.	Erwägung
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
HWB	Handwörterbuch
Jg.	Jahrgang
Komm.	Kommentar
l.	links
l. c.	loco citato, an der letzten zitierten Stelle dieses Werkes
Lit.	Literatur
lit.	litera, Buchstabe
m. a. W.	mit anderen Worten
m. E.	meines Erachtens
m. W.	meines Wissens
N	Note
NA	Nationale Aktion für Volk und Heimat
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OeZöR	Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht
o. J.	ohne Jahr
o. O.	ohne Ort
PVS	Politische Vierteljahresschrift, Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, West- deutscher Verlag, Köln/Opladen

r.	rechts
RAN	Republikaner - Nationale Aktion
RAZ	Revolutionäre Aufbauorganisation Zürich
SHZ	Schweizerische Handelszeitung
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
SP	Sozialdemokratische Partei
Sp.	Spalte
SR	Ständerat
SRG	Schweizerische Rundfunk Gesellschaft (Träger des schweizerischen Radios und Fernsehens)
SS	Sommersemester
TA	Tages-Anzeiger (Zürich)
u.a.	unter anderem, und andere
Uebers.	Uebersetzung
V	Verordnung
v.	von, vom
Verb.	Verbindung
VPOD	Verband des Personals öffentlicher Dienste
Zbl.	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung
ZBR	Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft
ZHKV	Zürcher Kantonsverfassung vom 18. April 1869.
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZSR	Zeitschrift für schweizerisches Recht

1. Kapitel

EINLEITUNG - BEGRIFFLICHES

I. THEMATISCHE ABGRENZUNG

Opposition, verstanden als ein bestimmtes politisches (d.h. auf den Staat bezogenes) Verhalten, ist überall anzutreffen, wo es um staatliche Entscheidungen geht, sei es im Bereiche der Rechtssetzung oder der Rechtsanwendung. Beim ersteren geht es um die Einflussnahme auf die Ausgestaltung einer Rechtsnorm (z.B. eines Verfassungsartikels oder eines Gesetzes). Beim andern geht es um die Einflussnahme auf die konkrete Anwendung einer Rechtsnorm, insbesondere um die Einflussnahme auf Verwaltungsakte (z.B. Planungsentscheide, Tarifpolitik etc.). Gerade diese letztere Art Opposition ist erst wenig untersucht worden, obwohl sie heute immer grössere Bedeutung gewinnt (ich verweise hier auf die Bestrebungen zur Demokratisierung der Planung).

Diese Arbeit will versuchen, das sehr komplexe Phänomen "Opposition" etwas präziser zu umreissen. Viele Aspekte einer Opposition sind nicht mit juristischen Begriffskategorien erfassbar. Es wird immer wieder nötig sein, auf andere Wissenschaften hinzuweisen, welche einzelne Aspekte oppositionellen Verhaltens näher untersuchen müssten. Da Opposition, wie zu zeigen sein wird (vgl. hinten III A), ein menschliches Verhalten kennzeichnet, kommt vor allem der Psychologie und der Soziologie eine wichtige Funktion in der Analyse dieses Verhaltens zu. Die Konturen des Phänomens "Opposition" werden, da es sich hier um eine juristische Arbeit handelt, notwendigerweise über weite Strecken etwas unbestimmt bleiben. Dort wo es aber um juristische Probleme geht, soll das Bild entsprechend detaillierter gezeichnet werden.

Das Hauptgewicht dieser Arbeit wird deshalb auch auf oppositionellem Verhalten im Bereiche der Rechtssetzung liegen, da dort rechtliche Steuerungsmechanismen (z.B. Ausgestaltung von Volksrechten) ziemlich direkten Einfluss haben (können). Aber auch auf die Opposition im Bereiche der Verwaltung und der justiziellen Rechtsanwendung soll hingewiesen werden. Gerade dort allerdings spielen soziologisch-psychologische Faktoren (z.B. Gruppendynamische Prozesse in Kollegialbehörden) oftmals eine weitaus grössere Rolle als rechtliche Steuerungsmechanismen. Für die Darstellung oppositionellen Verhaltens im Bereiche der parlamentarischen Arbeit konnte ich viel von meinen persönlichen Erfahrungen als Mitglied des Gemeinderates (Stadtparlament) von Dübendorf profitieren.

Ziel dieser Arbeit soll es sein, die Begriffs- und Wesensmerkmale einer Opposition zu erarbeiten und mit Bezug auf die direkte Demokratie (als Beispiel hierfür sei die Schweiz genommen) darzustellen, in welcher Art und Weise ein solches Verhalten seine Wirkungen entfaltet.

ten kann. Es gilt vor allem zu untersuchen, wer Träger solcher Aktivitäten sein kann, welche Verhaltensweisen als oppositionell zu bezeichnen sind, etc.

Daneben sollen aber auch die staatspolitischen Funktionen einer Opposition (ich spreche bewusst nicht von *d e r* Opposition, vgl. dazu hinten III; vgl. ferner etwa auch OBERREUTER, in *Parlamentarische Opposition*, 16) untersucht werden. Dabei lege ich besonderes Gewicht darauf, das im Bereich des oppositionellen Verhaltens oft besonders eklatante Auseinanderfallen von Verfassungsrecht und politischer Wirklichkeit aufzuzeigen.

II. DER DEMOKRATIEBEGRIFF

A) Allgemeines

Wohl mit Recht bezeichnet PETERS den Begriff "Demokratie" als einen schillernden (in Staatslexikon, II, Sp. 560; vgl. dazu eingehend KUECHENHOFF, Möglichkeiten und Grenzen begrifflicher Klarheit in der Staatsformenlehre, Berlin 1976, Bd 2, S. 591 ff). Er war und ist immer von historischen Erfahrungen beeinflusst (so HENNIS, Politik, 48; ENGLER, 84 ff; FREUND, 12 ff; für die Schweiz bes. WEILENMANN; zur Geschichte des Demokratiebegriffes vgl. PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 574; ENGLER, 80 ff; BATTELLI, 11 ff; HASBACH, 1 ff, für die Schweizer Demokratie bes. 80 ff; SCHMID, in Strukturwandel, 254 ff; RIKER, 14 ff; zur neuesten Entwicklung vgl. SCHMEHL, in Staatslexikon, XI, Sp. 818 ff; ferner HAETTICH, in Staatslexikon, XI, Sp. 809 ff; ders., Demokratie, 11 ff). Für KARL JASPERS ist die Demokratie "ihrem Wesen nach für immer nur Chance, niemals Vollendung" (zit. bei FREUND, 12). Für HESSE kann eine "verfassungsrechtlich massgebliche Bedeutung des Begriffs "immer nur "an Hand der konkreten Ausformung der Demokratie durch die Verfassung gewonnen werden" (52 und dort zit. Lit.). Dennoch gibt es aber m. E. gewisse Grundelemente, welche auch losgelöst von einer Verfassungswirklichkeit das Wesen einer Demokratie bestimmen lassen. Sie sollen in den folgenden Abschnitten näher dargestellt werden.

"Demokratie als Staatsform bedeutet Herrschaft für das Volk und durch das Volk" (NSB-Lexikon, I, 373 r. Sp.; zur Herkunft des Begriffes vgl. etwa THOMA, in Grundprobleme der Demokratie, Darmstadt 1973, 66). In den modernen Flächenstaaten besteht allerdings das "Volk" aus Millionen von Bürgern. Diese können niemals gemeinsam die Herrschaft im Staat ausüben (dazu Kelsen, 14 ff). Demokratie ist deshalb mit PETERS vielmehr zu verstehen "als eine ideelle Zurückführung aller im Staat ausgeübten Macht auf dieses Volk als höchsten Gewaltträger" (in Staatslexikon, II, Sp. 561; ähnlich Kelsen: "Demokratie ist der Idee nach eine Staats- oder Gesellschaftsform, bei der der Gemeinschaftswille, oder ohne Bild gesprochen, die soziale Ordnung durch die ihr Unterworfenen erzeugt wird; durch das Volk, 14 (Hervorhebung im Original); vgl. ferner dazu HAETTICH, Demokratie, 14 ff; kritisch zu dieser Theorie der Identität zwischen Regierenden und Regierten HESSE, 54; NEF, in Demokratie und Rechtsstaat, 209 ff; STAUFFACHER, 6 f; vgl. weiter zur Theorie der Volkssouveränität, auf welche hier nicht näher eingegangen werden kann, etwa CELLIER-BORCHARDT, 13; SCHINDLER, 106; PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 563 f; HUBER, Demokratie, 17 ff; BATTELLI, 247; HASBACH, 290 ff; BARTH, 118 ff; HAETTICH, 14 ff; AFFOLTER, 50 ff).

Von der Demokratie als Staatsform wird oft die soziale Demokratie als weitergehendes, soziologisches Organisationsprinzip, bzw. darüber hinaus als Lebensanschauung unterschieden (vgl. zu der recht unterschiedlichen Art dieser Abgrenzung KUECHENHOFF, 1. c., 601 ff). Sie baut auf der Freiheit und Gleichheit der ihr unterstehenden Individuen auf (vgl. dazu - mit stark religiösem Hintergrund - HIPPEL, 7ff; vgl. ferner KELSEN, 98 ff, welcher grosses Gewicht auf den inhaltlichen Wert der Demokratie legt).

Die verfassungsrechtliche (politische) Demokratie zeichnet sich nun dadurch aus, dass die staatliche Macht auf die Gesamtheit der politisch gleichgestellten Bürger (zu dieser Gleichheit vgl. auch PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 564; hinten B 3, C 3) zurückzuführen ist (PETERS, ebenda, Sp. 561). Beschränkt sich diese Zurückführung der Macht auf das "politische Volk" auf die höchste Staatsgewalt, m. a. W. auf die verfassungsgebende Gewalt, so bezeichnet man die Demokratie als Staatsform. Ist aber darüber hinaus alle Staatsgewalt auf dieses Volk zurückzuführen, nimmt es also auf alle Bereiche staatlichen Handelns mehr oder weniger unmittelbaren Einfluss, so spricht man von der Demokratie als Regierungsform (PETERS bezeichnet sie ähnlich als "Herrschaftssystem", ebenda, Sp. 562; "Herrschaftsweise" nennt sie HENNIS, Demokratisierung, 23). Sie ist dann eine Ordnung, "innerhalb der befohlen und gehorcht wird". Dabei ist "dem Volk und jedem einzelnen ein Mitspracherecht" gesichert, "aber doch nur in festgelegten Formen und in jeweils bestimmtem Rahmen" (PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 562; vgl. hierzu auch die zwei Demokratiemodelle bei ENGLER, 91 ff).

Die Vielschichtigkeit des Demokratiebegriffes zeigt sich auch deutlich bei PETERS' Aufteilung in drei begriffliche Elemente (in Staatslexikon, II, Sp. 562 ff):

- den sachlichen Gehalt der Demokratie (Volksouveränität, Freiheit, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit),
- die formalen Mittel zu ihrer Verwirklichung (Volksabstimmungen und Wahlen, Mehrheitsprinzip, Grundrechte, politische Parteien mit dem Recht zur Opposition, Gewaltenteilung, Unabhängigkeit der Rechtsprechung, Minderheitenschutz) und
- die ethischen Voraussetzungen (Verantwortungsbewusstsein für das Ganze, Toleranz, Uneigennützigkeit, Zivilcourage).

Der Begriff der Demokratie wird in der Literatur im übrigen regelmässig mit dem Begriff des Rechtsstaates in Zusammenhang gebracht (so statt Vieler BLOCH, 27 ff; KAEGI, in Demokratie und Rechtsstaat). Für die einen besteht darin eine Antinomie. Für andere bildet die Rechtsstaatlichkeit ein zentrales Element der Demokratie (so z. B. für PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 564 f: Ziel der Demokratie soll "die Verwirklichung der Gerechtigkeit und die Abkehr von unsachlicher Willkür" sein).

Das Rechtsstaatsprinzip spielt auch eine wesentliche Rolle für die Existenz einer Opposition in einer Demokratie. Oppositionelle Einflussmöglichkeiten sollen nicht durch willkürliche Staatsakte eingeschränkt werden.

B) Demokratie als gesellschaftliche Lebensform

1. Grundsätzliches

In der Regel spricht man von der Demokratie als Staatsform bzw. als staatlichem Organisationsprinzip, wie vorne (A) dargelegt wurde. Demokratie ist darüber hinaus eine gesellschaftliche Lebensform (so KAUFMANN, 16; FRIEDRICH, in HWB der Sozialwissenschaften, II, 560; Kelsen, 98 ff; KAEGI spricht von der Demokratie als "menschlicher Ordnung", in Demokratie und Rechtsstaat, 140 ff; in diesem Sinne auch SZCZESNY, 26; vgl. ferner den Beitrag von SCHUELE; für SCHINDLER bedeutet Demokratie "vorerst eine Staatsform", welche aber ihre Kompensation im Ausserrechtlichen findet, Verfassungsrecht, 135). So führt denn auch PETERS aus, die Demokratie gelange "zu ihrer letzten Vollendung ... dort, wo sie im Staat oder in sonstigen Gesellschaften als Lebensform ... anerkannt wird" (Hervorhebung im Original). Demokratie als Lebensform bedeutet, dass "auch sonst das gesellschaftliche Leben auf der Anerkennung von Freiheit und Gleichberechtigung aller Glieder beruht" (in Staatslexikon, II, Sp. 562; für KAUFMANN ist die Lebensform, der "moralische Gehalt des Volkes", viel wichtiger als irgendwelche juristische Formen, 26; neue Aspekte dieses moralischen Gehaltes zeigt SZCZESNY auf, v.a. 101 ff).

Die Uebertragung dieser Lebensform auf den Staat (AFFOLTER spricht von der "Uebertragung eines besonders gearteten Menschenbildes auf den staatlichen Bereich", 43) führt dann zur Demokratie als Staatsform. Demokratie als Staatsform ist also nur ein Teilaspekt der Demokratie als Lebensform, nämlich der auf staatliches Handeln bezogene. Bevor wir uns diesem staatspolitischen Demokratiebegriff näher zuwenden (hinten C), möchte ich die Grundprinzipien der Demokratie kurz umreißen (nachfolgend 2 ff).

Die Demokratie als Idee beruht auf der Freiheit und insbesondere der Gleichheit, an welcher die Freiheit zugleich ihre Grenze wie aber auch ihren Sinn findet (HIPPEL, 52). Diese Gleichheit gehört nach HIPPEL zunächst dem geistigen Bereich an, denn "die Ideen der Wahrheit, Güte, Gerechtigkeit, Schönheit usw. gelten für alle Menschen in gleicher Weise,

und sie können zwar in einer persönlichen Form ausgedrückt, nicht aber in ihrem Gehalt und in ihrer überpersönlichen Geltung geändert werden. Mithin setzt also die Demokratie eine gesellschaftliche Wertordnung voraus, deren tragende Elemente, die Grundwerte, von allen Gesellschaftsgliedern mitgetragen werden müssen (dazu nachfolgend 2). Darüber hinaus bedeutet Gleichheit aber auch gleiche Lebensbedingungen (dazu hinten 3).

Die Forderung, dass die Grundwerte von der ganzen Gesellschaft getragen sein müssen, führt uns zu einem weiteren wesentlichen Prinzip der Demokratie, dem Mehrheitsprinzip. Der demokratischen Idee entspricht grundsätzlich das Prinzip der Einstimmigkeit. Es folgt direkt aus dem Grundsatz der Gleichheit aller Individuen. Es lässt sich allerdings im täglichen Leben oft nur schwer durchsetzen. Mit zunehmender Zahl der an einem Entscheid partizipierenden Individuen werden einstimmige Entscheide immer schwieriger und letztlich sogar unmöglich. Man ist daher genötigt, im Regelfall auf Mehrheiten abzustellen (was immer nur eine Notlösung darstellt; vgl. PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 566; eingehender zum Mehrheitsprinzip hinten C 4 a). Je grundsätzlicher die zu entscheidende Frage, desto eher muss diese Mehrheit eine qualifizierte sein. So ist es u. U. nötig, für gewisse Entscheide trotzdem Einstimmigkeit zu verlangen (dazu PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 568). Die Grundwerte einer Gesellschaft müssen deshalb zumindest von der überwiegenden Mehrheit aller Mitglieder akzeptiert werden.

Kann man im Normalfall nur auf Mehrheiten abstellen, so bringt das eine andere Notwendigkeit mit sich: die unterliegenden Minderheiten müssen geschützt werden. Die "Macht der Mehrheit" darf keine unbegrenzte sein. Ein wirksamer Minderheitenschutz gehört deshalb mit zu den wesentlichen Merkmalen einer Demokratie (vgl. Näheres dazu hinten 4 u. C 4 a, ferner Kap. 2 I D).

2. Gleiche Wertordnung

Zum Wesen einer demokratischen Lebensform gehört, dass die überwiegende Mehrheit (zum Mehrheitsprinzip vgl. hinten C 4 a) der Gesellschaftsmitglieder sich zu den gleichen Werten bekennt. Bei diesen Werten kann es sich selbstverständlich nur um grundlegende Werte handeln (vgl. dazu etwa RIKER, 33 ff.). (Die Frage, ob eine rote oder eine blaue Haustüre schöner sei, soll auch in einer demokratischen Gesellschaft dem Geschmack des Einzelnen anheim gestellt bleiben.)

Zu diesen grundlegenden Werten sind etwa zu zählen die Freiheit, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit (nach PETERS der sachliche Gehalt der Demokratie, in Staatslexikon, II, Sp. 562 ff.; ähnlich RIKER, 33; vgl. zu den einzelnen Elementen etwa: zur Freiheit u. a. KRIELE, Einführung in die

Staatslehre, Reinbeck b. Hamburg 1975, 318 ff; THOMA: "Demokratie ist also mit begrifflicher Notwendigkeit ein Staat der politischen und bürgerlichen Freiheit, oder sie ist nicht", in Grundprobleme der Demokratie, Darmstadt 1973, 79; KELSEN, 3 ff; zur Gleichheit KRIELE, 1. c., 331; ferner hinten C 3 a u. dort zit. Lit.; zur Rechtsstaatlichkeit u. a. FORSTHOFF, Rechtsstaat im Wandel, 2. A., München 1976; MERTEN, Rechtsstaat und Gewaltmonopol, in Recht und Staat, Nr. 442/443, Tübingen 1975; KAEGI, Reformatio 1974, 326 ff), allen voran aber die Achtung der Menschenwürde (dazu SCHUELE, 331 ff; EGGER, Die deutsche Staatsumwälzung und die schweizerische Demokratie, Verlag Paul Haupt, Bern, Leipzig, 1934, 30; AFFOLTER, 43; vgl. zu den Menschenrechten im übrigen die umfangreiche Literatur zur EMRK und zur Menschenrechtserklärung der UNO; ferner u. a. KRIELE, 1. c., 149 ff; BOECKENFOERDE, Staat, Gesellschaft, Freiheit, Frankfurt a. M. 1976, 221 ff; KAEGI, Reformatio 1974 326 ff; zur Entwicklung der Menschenrechte vgl. u. a. DIETZE, Bedeutungswandel der Menschenrechte, Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe, Karlsruhe 1972; ferner SALADIN). Ihr wichtigster Ausfluss in Bereiche der staatsrechtlichen Demokratie sind die Freiheitsrechte.

3. Gleiche Lebensbedingungen

Gleiche Lebensbedingungen darf nicht als Egalitarismus und Gleichschaltung missverstanden werden. Gerade sie wäre in höchstem Masse undemokratisch, weil eine Gleichschaltung nur durch Zwang erreicht werden kann. Vielmehr ist darunter zu verstehen, was eigentlich unter dem Begriff der Chancengleichheit zu verstehen wäre, nämlich die gleichen Start- und Rahmenbedingungen für die persönliche Entfaltung jedes Gesellschaftsmitgliedes. Es kann immer nur um diese Start- und Rahmenbedingungen gehen, da die im Konkreten unterschiedliche Entwicklung des Einzelnen in der menschlichen Natur begründet liegt, ja zudem für einen sinnvollen Gesellschaftsaufbau geradezu notwendig ist (vgl. dazu auch PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 564; KALT, 10).

4. Schutz der Minderheiten

Wenn eine Gesellschaft gezwungen ist, aus praktischen Gründen auf Mehrheitsentscheide abzustellen, so hat sie aber darauf zu achten, dass die so entstehende Minderheit von der Mehrheit nicht einfach unterdrückt wird (PETERS bezeichnet eine solche "Vergewaltigung der Minderheit durch die Mehrheit" schlicht als "undemokratisch", in Staatslexikon, II, Sp. 568 f; vgl. auch seine Bemerkungen zur absoluten Demokratie, 1. c., Sp. 371; grundlegend zum Minderheitenschutz SCHAEPI, Der Schutz sprachlicher und konfessioneller Minderheiten ..., Diss. Zürich 1971). Es ist dieser Schutz umso nötiger, einerseits je grösser die Minderheit

ist, und andererseits je grundlegender die Freiheitswerte sind, welche allenfalls bei einer Unterdrückung durch die Mehrheit zugrunde gingen. Mit welchen Mitteln dieser Schutz wahrgenommen wird, soll hinten (C 4 b) für den staatspolitischen Bereich gezeigt werden (vgl. dazu aber auch hinten Kap. 2 I D).

Fehlt der Minderheitenschutz, so ist bald jener Theorie Recht zu geben, welche die Demokratie als Ausfluss der Despotie bezeichnet. Nur werden in der Demokratie möglichst Viele an Entscheid beteiligt. Aber Zwang werde so oder so ausgeübt. (Vgl. dazu auch die Auseinandersetzungen um die Antinomie zwischen Demokratie und Rechtsstaat, etwa bei KAEGI, in Demokratie und Rechtsstaat.)

C) Staatspolitischer Demokratiebegriff

1. Staatspolitischer Demokratiebegriff?

Demokratie ist also eine gesellschaftliche Lebensform. Zumeist wird jedoch der Begriff der Demokratie lediglich in seiner staatspolitischen Dimension verwendet: Demokratie als Staatsform.

Die Demokratie als Element der klassischen Staatslehre wurde seit der Antike immer wieder beschrieben und analysiert. Die moderne Staatswissenschaft hat allerdings der Staatsformenlehre eine neue Dimension verliehen. Die Erkenntnis, dass nicht eine bestimmte Organisationsform, sondern die tatsächlichen Machtverhältnisse über die Staatsform entscheiden, hat zu wesentlichen Differenzierungen geführt (vgl. statt Vieler ZIPPELIUS).

Es gilt demnach, einen Staat auf seine staatspolitisch relevanten soziologischen Strukturen hin zu untersuchen (z. B. tatsächliche politische Machtverhältnisse, wirtschaftliche Verhältnisse, Bevölkerungsstruktur, Tradition, Sitte und Moral etc.), um dessen "Staatsform" zu bestimmen. Können solche Strukturen als "demokratisch" im Sinne der vorne (B) genannten Kriterien bezeichnet werden, so kann der Staat als Demokratie betrachtet werden.

Diese Analyse muss sich also auf empirische soziologische Befunde stützen und kann niemals auf einer Untersuchung der geschriebenen Verfassung allein beruhen. Zur Verfassung gehört ihre Anwendung in der Wirklichkeit (in diesem Sinne ist auch HESSE zu verstehen, wenn er sagt, der Begriff der Demokratie könne nur "an Hand der konkreten Ausformung ... durch die Verfassung gewonnen werden", 52). Zwei Staaten mit der gleichen Grundstruktur können sich grundlegend voneinander unterscheiden.

Die geschriebene (normierte) Verfassung kann uns also nie als einzige Grundlage dienen, und so werden sich auch die Begriffsmerkmale nicht nur aus verfassungsrechtlichen sondern vor allem auch aus staatssoziologischen Elementen zusammensetzen. Die geschriebene Verfassung stellt jedoch die normative Grundordnung eines Staates dar und dient uns als wohl wichtigster Indikator für unsere soziologischen Untersuchungen, ist doch gerade in einem demokratischen Staat vorauszusetzen, dass die Grundwerte der Gesellschaft in die Verfassung Eingang gefunden haben. Aber die Tatsache, dass eine Verfassung z. B. die Beteiligung des Volkes an staatlichen Entscheiden vorsieht, bedeutet noch nicht, dass dieser Staat auch als demokratisch bezeichnet werden kann (von daher gesehen wäre z. B. die UdSSR ein sehr demokratischer Staat). Erst die Analyse der Verfassungswirklichkeit kann uns dieses Urteil ermöglichen.

2. Gleiche Wertordnung

Eine demokratische Gesellschaftsordnung kann nur Bestand haben, wenn die ihr zugrundeliegenden Werte allgemein (d. h. von einer überwiegenden Mehrheit) akzeptiert werden. Das gilt ganz besonders für den Staat. Dieser muss auf den absoluten Grundwerten der Gesellschaft beruhen. Solange diese Grundwertordnung erhalten bleibt, wird auch der Staat ein stabiles Gebilde bleiben. Geraten diese Grundwerte aber ins Wanken, so gerät die Stabilität, und damit die Sicherheit der Existenz des Staates in Gefahr. Ein Staat, welcher von einer demokratischen Gesellschaft getragen wird, muss deshalb auf den Grundwerten dieser Gesellschaft ruhen. Der Wandel dieser Grundwerte muss von der grossen Mehrheit mitgetragen werden, sonst führt er zum Zerfall des Staates als demokratischem Gebilde. (Dieser Zusammenhang kommt auch in einer Hypothese einer Nationalfonds-Studie zum Ausdruck; "Um so positiver die Einstellung der Stimmbürger zum bestehenden politischen System ist, desto grösser wird die Chance, dass sie sich an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen beteiligen", STEINER, Hypothesen, 58; vgl. allerdings auch ein Gegenbeispiel, ders., Bürger, 109.)

Wir bewegen uns hier im Bereich der Grundwerttheorie, auf die ich im Rahmen dieser Arbeit aber nicht näher eintreten kann.

3. Gleiche Teilnahmebedingungen

Verstanden als gleiche Start- und Rahmenbedingungen für die Entfaltung der individuellen Persönlichkeit, bedeuten gleiche Lebensbedingungen die Voraussetzung für jeden einzelnen, in gleicher Weise am staatlichen Geschehen zu partizipieren, also gleiche Teilnahmebedingungen am staatlichen Entscheidungsprozess. Drei wesentliche Bereiche der demokratischen Teilnahmevoraussetzungen (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) sollen im folgenden kurz dargestellt werden.

a) Wahl- und Stimmrecht

Das aktive Wahl- bzw. Stimmrecht soll nicht von finanziellen Verhältnissen (in diesem Sinne etwa HASBACH, 447) oder von Bildungsgrad abhängig sein (vgl. zur Ausgestaltung des Wahlrechts etwa HESSE, 59 ff; ZIPPELIUS, 94 ff; GRUNER, Parteien, 180 ff; zu den Ergebnissen der sog. Wahlforschung vgl. SCHMEHL, in Staatslexikon, XI, Sp. 821 f; vgl. ferner hinten Kap. 4 II E). Es soll einem möglichst weit gezogenen Kreis der Staatsbürger zustehen (vgl. dazu HASBACH, 292 ff). Die Ausschlussgründe sind gering zu halten (in diesem Sinne etwa Botsch. politische Rechte, Bbl 1975 I 1328, Komm. zu Art. 2; anders hier HASBACH, 299 ff), und insbesondere dürfen nicht "bestimmte Klassen" vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen sein. So ist z. B. ein Zensuswahlrecht als undemokratisch zu bezeichnen (vgl. HESSE, 59). Staaten mit Analphabeten müssen dafür sorgen, dass auch diese an den Wahlen und Abstimmungen teilnehmen können. (Allerdings ist dort die Gefahr der Manipulation sehr gross: In Indien wurden anlässlich der letzten Wahlen die Listen mit Farben gekennzeichnet. Die führende Congress Party wählte die den Indern angenehmste Farbe.)

Zudem muss das Stimm- und Wahlrecht ein gleiches sein (vgl. etwa KALT, 11), in dem Sinne, dass die Stimme jedes Wählers formal gleich viel wiegt (SCHINDLER spricht von "Gleichwertigkeit", Bildung des Staatswillens, 56; vgl. dazu auch die Ausführungen PETERS' zur politischen Gleichheit, in Staatslexikon, II, Sp. 564; ferner ders., 1. c., Sp. 565 f; HESSE, 60; zum Zusammenhang zwischen politischer Gleichheit und politischer Freiheit vgl. BARTH, 87 ff, 101 ff; SCHINDLER, Bildung des Staatswillens, 60 ff; für KAUFMANN bedeutet das gleiche Wahlrecht das entscheidende Definitionsmerkmal der Demokratie, 7). Nach WEBER (Schriften, 297) bedeutet gleiches Wahlrecht zunächst nichts anderes, als dass "der einzelne einmal nicht, wie sonst überall, nach seiner Besonderung in beruflichen und familienhaften Stellungen und nach den Verschiedenheiten seiner materiellen und sozialen Lage in Betracht kommt, sondern eben nur: als Staatsbürger" (Hervorhebung im Original).

Es sind vielfach nicht Fragen der Ausgestaltung in der Verfassung massgebend. Allein schon durch die technische Organisation einer Wahl oder Abstimmung kann Einfluss auf die Beteiligung und/oder das Resultat gewonnen werden (vgl. dazu z. B. NEF, in Demokratie und Rechtsstaat, 215). Dazu gehört, dass auch ausserrechtliche Belange berücksichtigt werden (religiöse Gepflogenheiten, Brauchtum etc.). Die Mittel, allen Bürgern die Teilnahme an der Abstimmung zu ermöglichen, sind mannigfaltig; es seien hier nur einige wenige beispielhaft angeführt:

- Lokale Dezentralisation der Urnenaufstellung oder mobile Urnen, um grosse Anmarschwege zu verhindern. In Versammlungsdemokratien soll der Versammlungsort immer wieder ein anderer sein, damit nicht immer die gleichen Bürger benachteiligt sind (dazu etwa STOLZ, 105; STAUFFACHER, 279 ff).

- Zeitliche Ausdehnung des Abstimmungstermines (vgl. dazu Botsch. politische Rechte, BB1 1975 I 1326, 1332, Komm. zu Art. 7).
- Erklärung des Wahltages zum staatlichen Feiertag, wie dies im Frühjahr 1975 bei den Wahlen in Portugal geschah. (An dieser Stelle sei bemerkt, dass gerade diese historisch bedeutsamen Wahlen in ihrer Vorbereitungsphase viele der hier behandelten Probleme deutlich machten.)
- Teilnahme auf dem Korrespondenzweg für besondere Umstände (vgl. dazu Botsch. politische Rechte, BB1 1975 I 1326, 1331, Komm. zu Art. 5 Abs. 4)
- Die Einteilung der Wahlkreise hat so zu erfolgen, dass nicht de facto bestimmte Kreise, Gebiete oder Regionen oder auch bestimmte politische Gruppierungen bevorzugt werden. Deshalb ist jede "Wahlkreisgeometrie" abzulehnen (so auch HESSE, 60; etwas zu verzerrt sieht hier wohl HASBACH, 450 ff, das Problem; vgl. dazu auch hinten Kap. 4 II E 4 d).

Sind an das aktive Wahlrecht besondere Ansprüche zu stellen, so gilt das nicht minder für das passive Wahlrecht (vgl. dazu in etwas anderem Lichte etwa HASBACH, 285 ff). Es soll jeder Bürger prinzipiell die Möglichkeit haben, ein öffentliches Amt zu bekleiden. Wichtig in diesem Zusammenhang sind die wirtschaftlichen Konsequenzen, welche ein solches Amt mit sich bringt. So sollten öffentliche Aemter besoldet sein, um allfällige Verdiensteinbussen (ob nun bei selbständig Erwerbstätigen oder bei Lohnabhängigen) auszugleichen. Bereits TOCQUEVILLE hat diese Bedeutung der Aemterbesoldung in seiner Untersuchung über die Demokratie in Amerika erkannt: "Das völlige Fehlen unbesoldeter Aemter erscheint mir als eines der sichtbarsten Zeichen der unumschränkten Herrschaft der Demokratie in Amerika. Die der Oeffentlichkeit geleisteten Dienste, welche sie auch seien, werden dort bezahlt; so hat denn auch jeder nicht nur das Recht, sondern auch die Möglichkeit, sie zu leisten" (I, 234; zur Entgeltlichkeit des Parlamentsamtes in der Schweiz vgl. FLEINER/GIACOMETTI, 510 f).

In diesem Zusammenhang ist auch die Frage nach einem Berufsparlament oder nach vollamtlichen Regierungsposten von Bedeutung. Steigt die Belastung eines Magistraten oder Parlamentariers über ein gewisses Mass, welches noch mit Recht als Nebenamt bezeichnet werden kann, hinaus, so drängt sich zweierlei auf: entweder eine Vergrösserung der Sitzzahl, um die Arbeitslast besser verteilen zu können (was praktisch nur bei Exekutiven in Frage kommt), oder die Schaffung eines Vollamtes bzw. eines Berufsparlamentes. Auf die möglichen Nachteile solcher Berufsstellen für Politiker (v.a. beim Berufsparlament) möchte ich hier nicht näher eintreten. Sie sind aber ernsthaft zu bedenken. (Vgl. allg. zum Problem der Auswahl der geeigneten Repräsentanten TOCQUEVILLE, I, 226 ff; FERRERO, 266 f.)

b) Information

Um am staatlichen Geschehen teilnehmen zu können, muss man auch informiert sein. Die staatliche Informationspolitik kann deshalb die Realität demokratischer Teilnahme entscheidend beeinflussen (vgl. dazu ENGLER, 119 ff; zu den Folgen mangelnder Information vgl. STOLZ, 106; zur Bedeutung der "Publizität des politischen Prozesses" vgl. auch HESSE, 62 f; vgl. auch hinten Kap. 2 I B 3 a, II C, Kap. 4 IV B 2 u. 3). Die Massenmedien (dazu auch hinten Kap. 3 V, Kap. 4 IV B 3 a) spielen hier eine zentrale Rolle. (Nicht minder wichtig in diesem Zusammenhang ist die Bildungspolitik: Information wird auch durch Bildung vermittelt, bzw. es wird das Aufnehmen und Verarbeiten von Information durch Bildung erleichtert. Untersuchungen haben gezeigt, dass zwischen Schulbildung und demokratischer Teilnahme signifikante Zusammenhänge bestehen, etwa in dem Sinne, dass "mit zunehmender Schulbildung die Stimmbeteiligung wächst", vgl. STEINER, Bürger, 113. Vgl. zur Funktion der Bildungspolitik in einer Demokratie - aus einer etwas anderen Sicht - auch SZCZESNY, 113 ff.)

c) Freiheitsrechte

Demokratie ist ex definitione eine freiheitliche Gesellschaftsordnung. Der Schutz der Freiheitsrechte, welche die Grundlage jeder demokratischen Teilnahme bilden, steht daher in einer Demokratie stets im Vordergrund. (Demokratie und Freiheitsrechte sind untrennbar verbunden vgl. GIACOMETTI, Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Zürich 1941, 164; zum Problem Demokratie und Freiheit u. a. GIACOMETTI, lit., 165 ff; HASBACH, 238 ff, bes. 239 ff; ferner RIKER, 106 ff; WEILENMANN, 320 ff; zur Doppelfunktion der Freiheitsrechte in einer Demokratie vgl. die Arbeit von BLOCH; allg. zu den Freiheitsrechten etwa GIACOMETTI, l. c., 152 ff; SALADIN; zur Bedeutung der Freiheitsrechte für die Opposition vgl. hinten Kap. 2 I B.) Im folgenden interessieren uns vor allem jene Freiheitsrechte, welche für die demokratische Teilnahme von Bedeutung sind.

Die demokratische Teilnahme wird wirksamer, wenn man sich organisiert (dazu hinten Kap. 3 III A). Deshalb bilden die Vereinsfreiheit und die Versammlungsfreiheit eine wesentliche Voraussetzung für ein demokratisches Verhalten der Gesellschaft im Staat (so auch HESSE, 62; vgl. auch hinten Kap. 2 I B 4). Im Vordergrund steht hier vor allem die Freiheit der Bildung politischer Parteien. Es muss nämlich verhindert werden, dass das Volk von den Parteien vergewaltigt wird, welche Möglichkeit steigt, je kleiner die Anzahl zugelassener Parteien ist. (Beim Einparteienstaat tritt dieses Phänomen fast notgedrungen auf!) Verbote von Parteien sind deshalb nur unter ganz eng umschriebenen Voraussetzungen zulässig, m. E. nur im Interesse des Staatsschutzes. (Zu dem Problem der Parteien und des Parteienverbotes vgl. hinten Kap. 3 III B 3 und dort zit. lit.)

Für eine sinnvolle politische Teilnahme ist auch die Meinungsfreiheit von grösster Bedeutung (so auch HESSE, 61 f; ferner hinten Kap. 2 I B 3).

4. Demokratische Willensbildung

a) Mehrheitsprinzip

Nach FRIEDRICH besteht das Wesen der Demokratie (u.a.) darin, dass die Menschen "in genossenschaftlicher Zusammenarbeit aufgrund von Mehrheitsvoten Entscheidungen fällen" (in HWB der Sozialwissenschaften, II, 562 1. Sp.), wobei sie "eine bessere Aussicht haben, die richtigen Entscheidungen zu treffen, als irgendwelche Experten oder Eliten sonstiger Art. Mit zu berücksichtigen ist weiter, dass bei etwaigen Fehlentscheidungen die Mitbeteiligung zu grösserer Bereitschaft bei der Uebernahme der sich aus einer solchen Fehlentscheidung ergebenden Folgen führt" (diese Verantwortung des Volkes ist für NAWIASKY Wesensgehalt der Demokratie, 6, 18).

Das Mehrheitsprinzip ist Wesensinhalt der Demokratie: die Herrschaft der Gesamtheit der politisch gleichgestellten Bürger kann nämlich praktisch nur durch Mehrheitsbeschlüsse der stimmberechtigten Bürger ausgeübt werden (vgl. dazu PETERS, OeZör 10 (1959/60) 424; vgl. auch die Definition der Demokratie von FRIESENHAHN, in Strukturwandel, 117; etwas relativierend PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 566: Das Mehrheitsprinzip "gehört aber nicht notwendig zum Wesen der Demokratie, sondern ist ein - allerdings in den meisten Fällen unvermeidlicher - Notbehelf"; ähnlich ENGLER, 253: "Wenn entschieden werden muss, ist letztlich das Mehrheitsprinzip ohnehin unumgänglich"; das NSB-Lexikon bezeichnet das Mehrheitsprinzip als "die relativ beste Methode demokratischer Willensermittlung", I, 374 1. Sp.; ausführlich zum Mehrheitsprinzip - in seiner Relation zur Freiheit - KELSEN, 6 ff, 53 ff; BLOCH, 26; ferner HESSE, 57 ff, welcher das Mehrheitsprinzip als durch die Praxis bedingte Abweichung vom eigentlich für die Demokratie zentralen Einheitsprinzip betrachtet; ebenfalls kritisch zum Mehrheitsprinzip KAEGI, in Demokratie und Rechtsstaat, 132 ff; HASBACH, 289, 308 ff; SZCZESNY, 27 f; vgl. z.B. auch das Rechenexempel von NEF, in Demokratie und Rechtsstaat, 211 f; ähnlich HASBACH, 157 ff; ferner vgl. ENGLER, 254 ff; STOLZ, 175 ff; BARTH, 122 ff; SCHINDLER, Bildung des Staatswillens, 66 ff). Das Mehrheitsprinzip findet seine Grenzen dort, wo berechnete Interessen von Minderheiten zu schützen sind (dazu nachfolgend b). Diese Grenzen sind für VOEGELI überrechtlicher Natur und liegen im Bereiche des Gemeinwohls (Zielsetzungen der Agrargesetzgebung ... , Diss. Zürich 1975, ZBR 471, 162 f).

Für diese Mehrheitsbeschlüsse sind (nebst anderen) zwei Grundsätze zu beachten, welche FRIEDRICH (in HWB der Sozialwissenschaften, 562 1. Sp.) dargestellt hat: Die Entscheidungen müssen sich auf Grundsätzliches beschränken; die Ausarbeitung von Einzelheiten soll Sachkundigen überlassen werden. Zum zweiten sollen solche Gemeinschaftsentscheidungen "nur das betreffen, was im Erfahrungsbereich aller Gemeinschaftsge-nossen liegt" (in diesem Sinne etwa die Hypothesen einer Nationalfonds-Studie: "Um so besser die Stimmbürger verstehen, dass das politische Geschehen (...) ihr persönliches Leben beeinflusst, desto grösser wird die Chance, dass sie sich an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen beteiligen", STEINER, Hypothesen, 59; "Um so mehr die Stimmbürger den Eindruck haben, dass sie auf den Verlauf des politischen Geschehens Einfluss nehmen können, desto grösser wird die Chance, dass sie sich an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen beteiligen", STEINER, ebenda). Gerade diese Grundsätze sind in der heutigen Zeit häufig nicht erfüllt. So hat man sich im obligatorischen Gesetzesreferendum mit unverständlichen Detailfragen herumzuschlagen. Andererseits besteht in der Planung nur die Möglichkeit, zu konkreten Detailprojekten, nicht aber zur Grundsatzfrage, ob überhaupt und wie etwas geplant werden soll, Stellung zu nehmen. Zudem entziehen sich heute selbst viele Grundsatzfragen dem Erfahrungsbereich des Einzelnen, so dass eine Entscheidung unmöglich (bzw. von Parteiparolen und anderen Beeinflussungen der öffentlichen Meinung bestimmt) wird. Diese Faktoren sind wesentliche Ursachen für die heute vielbeklagte politische Apathie und Abstinenz.

b) Minderheitenschutz

Das Problem des Minderheitenschutzes ist eines der zentralsten Probleme jedes Staatswesens, besonders aber jedes demokratischen Staates (vgl. dazu grundlegend die Arbeit von SCHAEPPPI, Der Schutz sprachlicher und konfessioneller Minderheiten ... , Diss. Zürich 1971; ferner auch HESSE, 63 ff; WEILENMANN, 309). Die Frage, wann eine Minderheit zu tolerieren oder gar aktiv zu schützen sei (das wichtigste Schutzmittel ist die freie Opposition; zur Funktion eines bundesstaatlichen Staatsaufbaues als Mittel des Minderheitenschutzes vgl. HESSE, 92 f), kann kaum schlüssig beantwortet werden. Zudem sind diese Minderheiten oft gar nicht erfassbar, so dass für sie auch kaum konkrete Schutzmassnahmen getroffen werden könnten.

Als generelle Richtlinie mag gelten, dass eine Minderheit umso mehr des Schutzes bedarf, je grundlegender der zu schützende Wert ist (z. B. religiöse Minderheiten, ethnische Minderheiten; in diesem Sinne auch WEILENMANN, 309). Das Gegengewicht bilden die tragenden Grundwerte des Staates. Ihre Verletzung muss verhindert werden.

Man kann von einem Staat nicht erwarten, dass er Kräfte schützt, welche aktiv an seiner Zerstörung arbeiten. Staatszersetzende Minderheiten dürfen deshalb nicht geschützt werden (zum Begriff der Staatsgefährlichkeit vgl. hinten Kap. 2 I C 2, II A).

Eine zweite generelle Regel soll die folgende sein: je grösser (quantitativ) die Minderheit ist, desto eher ist sie zu schützen (ENGLER sieht darin auch die Grenze des Mehrheitsprinzips, 255). Doch dies sind nur Grundsätze. Ihre konkrete Anwendung ist stets mit überaus heiklen Entschieden verbunden.

Das wichtigste Schutzmittel für eine Minderheit ist ein möglichst weitgehendes Recht auf Opposition. Auch die Grundrechte können Mittel des Minderheitenschutzes sein. (Vgl. zur Funktion eines bundesstaatlichen Staatsaufbaues als Mittel des Minderheitenschutzes HESSE, 92 f.)

D) Erscheinungsformen der Demokratie

1. Allgemeines

Es liegt auf der Hand, dass die vorne (Bu. C) genannten Wesensmerkmale der Demokratie nicht überall in idealer Form anzutreffen sind. Man kann vielmehr nach der Intensität der demokratischen Struktur verschiedene Typen oder Stufen der Demokratie (hier immer verstanden als organische Staatsstruktur) unterscheiden.

Diese Unterteilung in verschiedene Arten der Demokratie geschieht aber nicht immer auf die gleiche Art und Weise. So unterscheidet das NSB-Lexikon (I, 373 r. Sp. f) in der ihm angestammten populärwissenschaftlichen Art drei Demokratietypen:

- a) reine Demokratie: das versammelte Volk (Landsgemeinde) übt direkt den höchsten Staatswillen aus;
- b) bedingt repräsentative Demokratie: trotz einer Repräsentation (Parlament) ist dem Volke die Willensäußerung vorbehalten;
- c) repräsentative Demokratie: das Volk hat keine unmittelbare Entscheidungsgewalt; es hat diese dem gewählten Parlament übertragen.

Anders unterteilt PETERS (in Staatslexikon, II, Sp. 570), wobei auch bei ihm das Unterscheidungskriterium das Mass ist, in welchem das gesamte Volk an der Staatsführung partizipieren kann. So unterscheidet er zwischen der unmittelbaren Demokratie (welche sich mit der eben erwähnten reinen und bedingt repräsentativen in etwa deckt) und der mittelbaren bzw. repräsentativen Demokratie (ebenso HASBACH, 135). Diese Zweiteilung scheint mir sinnvoller als die Dreiteilung von oben (eine Dreiteilung findet sich auch bei JELLINEK, allg. Staatslehre, 3. A. Berlin 1929, 728 ff, vgl. GASSER, 5). Entscheidend ist, ob das Volk unmittelbaren Einfluss auf materielle Entscheidungen hat (direkte Demokratie, vgl. hinten 2) oder ob es nur durch die Wahl seiner Vertreter einen indirekten Einfluss

auf die Entscheidungen nehmen kann (repräsentative Demokratie, vgl. hinten 3).

Diese Unterscheidungskriterien stammen allerdings aus dem soziologischen Bereich. Massgebend für die Einstufung ist das Mass, in welchem das Volk wirksamen Einfluss auf die Staatsführung ausüben kann. Dabei sind aber die tatsächlichen Strukturen des Staates und nicht irgendwelche abstrakte Organisationsnormen zu betrachten. Sieht z.B. eine Verfassung das Referendum zwar vor, kommt dieses aber nur ganz selten zum Zug, so ist hier doch eher von einer repräsentativen Demokratie zu sprechen.

Es leuchtet aber ein, dass eine solche Klassierung nicht eindeutig vorgenommen werden kann. Uebergangsformen werden in der staatspolitischen Wirklichkeit die Regel sein, sei es mit besonderer Akzentuierung des einen oder des anderen Aspektes. Dies gilt insbesondere für die Begriffs-differenzierung direkte Demokratie - repräsentative (indirekte) Demokratie (dazu nachfolgend 2 u. 3).

2. Direkte Demokratie

Unter direkter (unmittelbarer) Demokratie wird ein System verstanden, "in welchem mindestens die wichtigsten Aeusserungen des Staatswillens (z.B. Verfassungsänderungen, formelle Gesetze, Wahlen der höchsten Beamten und Richter) unmittelbar durch das Volk geschehen (Volkswahlen, Volksentscheid - Referendum, Volksbegehren - Initiative)" (PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 570; vgl. ferner die Definition der direkten Demokratie bei GASSER, 97; HASBACH, 136 ff; über die Vorzüge der direkten Demokratie auch BATTELLI, 167 ff; positiv ebenfalls NAWIASKY, 5 f; ferner ders., in Demokratie und Rechtsstaat, 195 ff; kritisch zum Begriff der direkten Demokratie HESSE, 54; BATTELLI, 170 ff; ZIPPELIUS, 82 f; kritisch zur Demokratie überhaupt HASBACH, 289 f). Dabei ist zu beachten, dass im modernen Flächenstaat solche Systeme kaum mehr zu realisieren sind. Wohl aber besteht diese Möglichkeit (relativ) in kleinräumigen Verhältnissen (z.B. Gemeinden, Kantonen; vgl. zur direkten Demokratie in den Gemeinden etwa SCHAFFHAUSER, Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation, Diss. St.Gallen 1978). So verwundert es nicht, wenn z.B. PETERS der Schweiz attestiert, ihre staatliche Organisation und vor allem jene der Kantone entspreche "in der modernen Staatenwelt" noch am ehesten "der Idee der unmittelbaren Demokratie" (in Staatslexikon, II, Sp. 570; vgl. auch das ROUSSEAU-Zitat bei WEILENMANN, 282; Ähnliches gilt auch für die Gliedstaaten der USA).

Etwas kritischer steht NEIDHARD (Plebiszit, 9) der direkten Demokratie und namentlich der schweizerischen Demokratie gegenüber. Für ihn

ist direkte Demokratie ein Begriff ohne analytische Eindeutigkeit. Die schweizerische Demokratie sei (nur) ein System politischer Willensbildung, das "ihren Aktivbürgern nicht nur die Rolle als Wähler, sondern auch eine Mitentscheidungsrolle bei Fragen der Gesetzgebung (zugesteht) und (das) aus dieser Rollendifferenzierung zunächst das Volksveto und später die Institution des Referendums und der Initiative herausgebildet (hat)". Allerdings ist auch in der Schweiz Demokratie nicht nur ein "System politischer Willensbildung", sondern eine tragende Staatsidee, die sich (und hier ist NEIDHARD durchaus Recht zu geben) jedoch erst im Laufe der Zeit entwickelt und gewandelt hat, ja sich heute immer noch wandelt. (Insofern ist auch jenen Patrioten zu widersprechen, welche die Schweiz als Glorifizierung der demokratischen Idee seit ihrem Entstehen betrachten. Die Idee der Demokratie und das Demokratieverständnis und -bewusstsein haben sich im Laufe der Zeit gewandelt. Blickt man zurück auf die Entwicklung der Demokratie etwa in der Schweiz, so kann man feststellen, dass das Demokratiebewusstsein immer dann am grössten ist, wenn gemeinsame Not das Zusammengehörigkeitsgefühl stärkt. Das erklärt auch, weshalb heute - im Zeichen einer rezessiven Wirtschaft und einer bedrohten Umwelt - "Demokratisierung" überall zuoberst auf der politischen "Kampffahne" steht.)

Es lassen sich innerhalb der direkten Demokratie zwei von ihren Institutionen her wesentlich verschiedene Typen unterscheiden: die Versammlungsdemokratie und die Referendumsdemokratie. Sie lassen sich aber ebenfalls nicht streng trennen; Mischformen sind auch hier vorhanden. In der Referendumsdemokratie finden wir zudem einen fließenden Übergang zur repräsentativen Demokratie (hinten 3).

a) Versammlungsdemokratie

In der Versammlungsdemokratie sind die demokratischen Grundelemente in reinster Form entwickelt. Das Volk nimmt aktiv an der rechtssetzenden Arbeit teil (durch Anträge und in der Diskussion) und arbeitet an der definitiven Ausgestaltung der Erlasse mit. Die Versammlungsdemokratie erlaubt es jedem einzelnen Staatsbürger, aktiv teilzunehmen und konstruktiv mitzugestalten (vgl. etwa die Beschreibung der Landsgemeinde bei HASBACH, 136 f; grundlegend zur Versammlungsdemokratie STAUFFACHER; GASSER; ferner GEILINGER, Die Institution der direkten Demokratie im Kanton Zürich, Diss. Zürich 1947; STREIFF, Die Gemeindeorganisation mit Urabstimmung im Kanton Zürich, Diss. Zürich 1960). In der Praxis ist allerdings diese Form in reiner Ausprägung kaum mehr möglich und nur auf sehr kleinräumige Systeme (deren Anzahl Mitglieder ebenfalls nicht zu gross sein darf) anwendbar. Zudem kommt ein wesentlicher Aspekt der "Chancengleichheit" zu kurz: erstens ist es nicht jedem gegeben, Reden zu halten und die anderen zu überzeugen; zum zweiten ist die Abstimmung in der Regel offen, was gerade in kleinräumigen Verhältnissen zu persönlichen Loyalitätskonflikten führen kann (vgl. STOLZ, 105; PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 566, welcher deshalb eine geheime Wahl und Abstimmung fordert; hinten Kap. 4 III D).

Ferner wirkt die Tatsache relativierend, dass zur Besorgung der laufenden Geschäfte ja doch eine gewählte Exekutive nötig ist. Diese verfügt aber zusammen mit ihrer Verwaltung über einen gewaltigen Informationsvorsprung. Das versammelte Volk ist auf die Informationen der Exekutive angewiesen. Die Diskussion verläuft dann ähnlich wie im Parlament, da sich fastausschliesslich nur die eingeweihten Politiker daran beteiligen. Die Schlussabstimmung ist grundsätzlich nicht von einem Urnenentscheid zu unterscheiden (mit der nicht zu unterschätzenden Besonderheit der offenen Abstimmung, dazu hinten Kap. 4 III D 3 a). Es ist daher durchaus naheliegend, dass in den Landsgemeindekantonen die Einführung der Urnenabstimmung erwogen wird (Obwalden kennt sie seit 1968 für Verfassungsrevisionen und Erlass, Aenderung oder Aufhebung von Gesetzen, Art. 65 KV; Glarus seit 1970 für wichtige Wahlen, Art. 26 bis KV). An der Landsgemeinde findet nur noch eine Beratung statt. Das Gleiche gilt auch für die Gemeindeversammlungen.

b) Referendumsdemokratie

Der Einfluss des Volkes beschränkt sich darauf, Entscheide des repräsentierenden Organes durch seinen Entscheid zu sanktionieren oder umzustossen. Daneben kann es durch Initiativen Anstösse zu verfassungs- und gesetzgeberischer Tätigkeit geben, wobei der Entscheid über das Resultat dieser Arbeit wieder dem "Ja" oder "Nein" des Volkes unterliegt (vgl. dazu die Ausführungen HASBACHs zur "pseudorepräsentativen Demokratie", 141).

Die Referendumsdemokratie bildet bei grösseren Dimensionen des Staatesgebildes den notwendigen Ersatz der Versammlungsdemokratie. Die Möglichkeiten des Einzelnen zur Teilnahme (vgl. dazu das 4. Kapitel dieser Arbeit) sind auf einige genau umgrenzte beschränkt. In der Ausgestaltung dieser Möglichkeiten und namentlich in ihrer Handhabung kann sehr viel dazu getan werden, eine möglichst direkte Demokratie zu erhalten (aber auch hier findet das System die Grenze in seiner eigenen Belastbarkeit; vgl. dazu den Beitrag von Bundeskanzler HUBER, Gesetzesinflation?, SJZ 73 (1977) 1 ff, bes. 7).

3. Repräsentative Demokratie

In der repräsentativen (mittelbaren, indirekten) Demokratie (vgl. zum historischen Ursprung HENNIS, Politik, 50 f; STERNBERGER, Ursprung der repräsentativen Demokratie, Erlenbach-Zürich/Stuttgart 1970) bestellt das Volk einen "Mittler" für die Staatswillensbildung (PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 570; zur Notwendigkeit dieser Erscheinung vgl. KELSEN, 26 ff, bes. 29; für FERRERO, 264, ist sie die Demokratie per definitionem: "Die Demokratie ist nichts als das Prinzip der Uebertragung durch Wahl, auf die Gesellschaft übertragen, um die Probleme der Macht zu lösen"; vgl. ferner zur repräsentativen Demokratie ZIPPELIUS, 84 ff).

Das können sein eine demokratisch gewählte Volksvertretung (Parlament) oder auch "sonstige vom Volk unmittelbar oder mittelbar gewählte Organe" (Staatsoberhaupt, Regierung etc.; PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 570). Dabei ist diese Repräsentation von einer Vertretung im juristischen Sinn zu unterscheiden (in diesem Sinne deutlich BATTELLI, 250 f). Das Volk verliert nach der Wahl den rechtlichen Einfluss auf seine "Vertreter". (Darin liegen auch die Gefahren der repräsentativen Demokratie, weshalb z. B. ROUSSEAU diese ablehnte, Contrat Social, livre III, chapitre XV, Ausgabe Cornier-Flamarion, Paris 1966, S. 133 ff; vgl. ferner KELSEN, 30; zum Problem der Auswahl der geeigneten Repräsentanten vgl. TOCQUEVILLE, I, 226 ff.) Eine mögliche Korrektur kann durch Einflechtung direkt demokratischer Elemente (v. a. des Referendums) erreicht werden. (Diese Zwischenformen zähle ich aber eher zur direkten Demokratie, da mir dieses Element wichtiger scheint. Aber gerade hier liegt die Vielfalt der tatsächlichen Erscheinungsformen der Demokratie begründet.)

Die Tatsache, dass das Volk durch die Wahl von "Mittlern" (PETERS) seinen direkten Einfluss auf die politischen Entscheidungen aufgibt, wird von HENNIS konsequent auf den Begriff der repräsentativen Demokratie übertragen. Für ihn ist der zentrale Begriff der repräsentativen Demokratie "nicht die Volkssouveränität, nicht der Wille, sondern das Amt" (Politik, 50 f). In seiner Frankfurter Antrittsrede "Amtsgedanke und Demokratiebegriff" (Politik, 48 ff) führt er diesen Gedanken weiter. Das Amt ist getragen von Verantwortung gegenüber dem Ganzen, vor allem aber auch gegenüber den Wählern. Basis dieser Verantwortung ist das Vertrauen. Diese Vertrauenswürdigkeit ist es denn auch, welche durch Opposition kontrolliert werden muss. Dieser Amtsgedanke bleibt auch nicht ohne Wirkung für die politischen Parteien als "Geburtsstätten" der Kandidaten. Die Parteien haben sich durch ihre Programme das Vertrauen der Wähler zu erwerben und es auch zu rechtfertigen, indem dem Inhalt des Programmes im politischen Alltag auch nachgelebt wird. (Dies scheinen allerdings die politischen Parteien in der Schweiz gelegentlich zu vergessen.)

Im Zusammenhang mit der repräsentativen Demokratie sollte auch kurz auf den häufig verwendeten Begriff der "parlamentarischen Demokratie" hingewiesen werden. PETERS (in Staatslexikon, II, Sp. 571) liefert uns eine sehr brauchbare Definition: Danach ist parlamentarisch nicht schon jedes demokratische System mit einem Parlament. Vielmehr ist dazu erforderlich, dass dieses Parlamentlaufenden Einfluss auf die Regierung nehmen kann, namentlich dadurch, "dass die Regierung durch ein Misstrauensvotum des Parlamentes jederzeit gestürzt werden kann". (Dies zeigt übrigens auch deutlich, dass Demokratie nicht notwendigerweise auch Gewaltenteilung im klassischen Sinne heissen muss. Vgl. dazu auch hinten Kap. 2 II B 3, wo die Kontrollfunktion der Opposition als neue Form der Gewaltenteilung gesehen wird. Zur parlamentarischen Demokratie vgl. ferner HENNIS, Politik, 105 ff; KELSEN, 26 ff, ferner auch seine

Reformvorschläge 38 ff und seine Auseinandersetzung mit dem Gedanken der berufsständischen Vertretung, 47 ff; KAUFMANN, 10 f; HASBACH, 166 ff.)

E) Zusammenfassung

Der Begriff der direkten Demokratie lässt sich wie gesagt nicht eindeutig definieren. In dieser Arbeit soll darunter ein demokratisches System verstanden werden, welches möglichst vielen Bürgern möglichst weitgehend die aktive Teilnahme an den staatlichen Entscheidungsprozessen erlaubt und ihnen damit faktische Einflussmöglichkeiten gibt. Diese sollen so gestaltet sein, dass sie für alle Bürger mehr oder weniger gleichermassen (absolute Gleichheit lässt sich ohnehin nicht verwirklichen) möglich und wirksam sind.

III. ZUM BEGRIFF DER OPPOSITION

A) Opposition als Bezeichnung für eine Verhaltensweise

1. Vorbemerkung

Der Begriff "Opposition" hat grundsätzlich zwei Dimensionen: eine funktionale und eine personale (so BILLING, in Staatslexikon, X, Sp. 779), d. h. "einmal wird darunter ein Verhalten, das andere Mal der Träger, dem dies Verhalten zugeschrieben wird, verstanden" (BILLING, ebenda; GROSSER macht diese Unterscheidung äusserlich kenntlich durch die Unterscheidung zwischen "opposition" und "Opposition", in Political Oppositions, 284).

In der Literatur ist die Verwendung des Begriffes "Opposition" in seiner personalen Dimension vorherrschend (vgl. z. B. PETERS, OeZöR 10 (1959/60) 426; vgl. zur Geschichte des Oppositionsbegriffes JOHNSON, in Parlamentarische Opposition, 27 f; PETZKE, 1 ff, 11 ff). Sehr oft ist aber eine solche Begriffsverwendung unzureichend. Das persönliche Substrat des Phänomens Opposition ist nämlich - ausser vielleicht in Ausnahmefällen wie England (vgl. dazu hinten C) - kaum je genau erfassbar und im Laufe der Zeit starken Veränderungen unterworfen. Es ist deshalb in dieser Verwendung des Begriffes m. E. grosse Zurückhaltung geboten.

Viel wichtiger erscheint mir deshalb die funktionale Dimension des Oppositionsbegriffes (eingehend zur Abgrenzung dieses funktionalen Oppositionsbegriffes OBERREUTER, in Parlamentarische Opposition, 8 ff). Sie wird in dieser Arbeit eindeutig im Vordergrund stehen. Nicht zuletzt deshalb, weil Opposition, verstanden als eine Verhaltensweise, "in jedem politischen Gemeinwesen" besteht, ja sogar "ein Grundphänomen jeder politischen Ordnung ist". "Regieren und Opponieren sind daher dialektisch aufeinander bezogene Grundfunktionen politischer Herrschaftsgestaltung" (BILLING, in Staatslexikon, X, Sp. 780).

2. Opposition als gesellschaftlich relevantes Verhalten

Der umgangssprachliche Ausdruck "Opposition betreiben" oder "Opposition machen" deutet schon darauf hin, dass "Opposition" die Bezeichnung für ein Tun bzw. ein Verhalten ist. Dieses Verhalten muss aber gesellschaftlich relevant sein und ist zudem durch bestimmte Wesenszüge charakterisiert, welche ich im folgenden näher darstellen möchte.

Diesem Oppositionsbegriff liegt allerdings als typischer Fall die okkasionelle oppositionelle Einzelhandlung zugrunde, und er baut dementsprechend auf dem System der direkten Demokratie auf (vgl. dazu Näheres hinten Kap. 2 III). Anders bedeutet z. B. für PETZKE Opposition etwas viel Grundsätzlicheres: "Opposition wendet sich also nicht gegen einzelne Lebensregungen des Staates als solche, sondern analysiert diese als Ausdrucksmittel eines höheren politischen Systemzusammenhangs" (6). Diese Auffassung hat durchaus ihre Richtigkeit. Doch gibt sie für die Analyse demokratischer Prozesse in einer direkten Demokratie, namentlich in der Schweiz, nicht viel her. Die politische Arbeit ist hier viel mehr von pragmatischen Gesichtspunkten geprägt. (Das zeigen auch die mühseligen Versuche, in der Schaffung eines "Regierungsprogrammes" das Grundsätzliche in den Vordergrund zu rücken. Vgl. zu diesem Problem hinten Kap. 4 III C 5.) Ich stelle deshalb auch bei der begrifflichen Erfassung der Opposition dieses Pragmatische in den Vordergrund.

Zu eng scheint mit auch PETZKEs soziologische Erklärung des Phänomens Opposition. Er führt Opposition zurück auf eine Teilung der Gesellschaft in eine herrschende Minderheit und eine Unterschicht. Diese dränge aber immer wieder nach politischer Mitsprache (69). PETZKE lehnt sich dabei an ein These MOSCAs an: "Man könnte die ganze Geschichte der Kulturmenschheit auf den Konflikt zwischen dem Bestreben der Herrschenden nach Monopolisierung und Vererbung der politischen Macht und dem Bestreben neuer Kräfte nach einer Aenderung der Machtverhältnisse erklären" (zit. bei PETZKE, 73). Ohne die Richtigkeit dieser These in Frage stellen zu wollen, ist doch Opposition etwas viel weniger Dramatisches, nämlich eine fast banale, zwangsweise Erscheinung jedes politischen Entscheidungsprozesses: der Versuch, einer durch "Macht" sanktionierten Ansicht eine andere, abweichende entgegenzusetzen und damit den Entscheid zu beeinflussen.

Dass PETZKE das Phänomen der Opposition auf den "Gesamtvorgang dauernder Ablösung überlebter und kraftlos gewordener sozialer Führungsgruppen durch neue, den Erfordernissen der Gegenwart besser angepasste Kräfte" beschränkt, ist allerdings dadurch zu erklären, dass ihm stets das parlamentarische System Deutschland vor Augen steht. In einer direkten Demokratie ist m.E. aber doch darüber hinauszugehen.

Opposition ist zudem nicht nur ein politisches Phänomen; es ist vielmehr eine allgemeine gesellschaftliche Erscheinung. Deshalb möchte ich im folgenden zuerst die Wesensmerkmale der Opposition in diesem weitesten Sinne darstellen, bevor ich mich näher mit dem Begriff der (staats-) politischen Opposition befasse (hinten B).

a) Opposition als das Zum-Ausdruck-Bringen einer abweichenden Meinung

Opposition im weitesten Sinne betreibt, wer einer bestehenden Meinung eine andere entgegensetzt (für die staatspolitische Opposition vgl. PETERS, OeZöR 10 (1959/60) 426; BURDEAU spricht von "contredire", Science Politique, IV, 469; vgl. ferner GRUNER, Regierung, 9). Opposition in diesem weitesten Sinn ist also eine alltägliche Erscheinung. Sie ist überall dort anzutreffen, wo im Dialog Probleme gelöst und Kompromisse gesucht werden.

Da damit natürlich jede Meinungsäußerung als oppositionell betrachtet werden kann, ist es nötig, - vor allem im Bereich der politischen Opposition - gewisse Einschränkungen zu machen. Vorher sollen aber noch zwei Grundsätze dargelegt werden:

1. Die abweichende Meinung beruht auf abweichenden Wertvorstellungen.
 2. Die abweichende Meinung muss einen inneren Zusammenhang mit jener Meinung haben, welcher sie entgegengesetzt wird.
1. Jede Meinungsäußerung beruht auf einer bestimmten Wertordnung des betreffenden Individuums oder der betreffenden Gruppe von Individuen. In diesem Sinne gibt es m. E. keine wertneutralen Äußerungen. (Es gibt lediglich Äußerungen, welchen die dahinterstehenden Wertungen nicht ohne weiteres anzusehen sind.) Eine oppositionelle Äußerung beruht deshalb immer auf einer (partiell) verschiedenen Wertordnung. Dies ist v. a. bei der politischen Opposition von besonderer Bedeutung, da sich dort diese abweichende Wertordnung z. B. in der Form eines abweichenden politischen Programmes manifestieren kann (vgl. dazu PETERS, OeZöR 10 (1959/60) 426).
 2. Nun kann nicht einfach jede abweichende Meinungsäußerung als oppositionell betrachtet werden. Im Sinne einer ersten Einschränkung ist deshalb ein innerer Zusammenhang der beiden Meinungsäußerungen zu fordern. Dieser innere Zusammenhang beruht z. B. in den meisten Fällen auf einer bestimmten Fragestellung. Die Meinungsäußerung A versucht z. B. darauf eine Antwort zu geben. Wenn nun die Meinungsäußerung B nicht ebenfalls eine (andere) Antwort auf dieselbe Frage gibt, so ist sie nicht oppositionell. Ein Beispiel vermag dies zu verdeutlichen:

Zwischen Architekt und Bauherr entsteht eine Diskussion darüber, wer dafür verantwortlich sei, dass der alte Eichenkasten (ein Erbstück) nicht an die dafür vorgesehene Wand passt. Der Bauherr behauptet, der Architekt habe die Türe am falschen Ort eingesetzt; deshalb sei die Wand zu kurz geraten. Wenn nun der Architekt entgegnet, der Kasten sei ja gar nicht - wie angegeben - hell, sondern dunkel gebeizt, so ist das keine Opposition, da die Farbe des Kastens und die

Länge der Wand in keinem inneren Zusammenhang stehen. Wohl ist es aber Opposition, wenn der Architekt den Einwand erhebt, der Kasten sei ja wesentlich breiter als ihm angegeben worden sei. Damit setzt er einer Aussage über die Ursache, weshalb der Kasten nicht an die dafür vorgesehene Wand passt, eine andere Aussage über die gleiche Ursache entgegen. Der innere Zusammenhang liegt also in der Frage nach der Ursache dafür, dass der alte Kasten nicht an die Wand passt.

b) Opposition als zielgerichtetes Verhalten: Beeinflussung eines Entscheides

Wie eben gezeigt, besteht in der Regel der innere Zusammenhang in einer bestimmten Fragestellung. Hier setzt eine weitere Einschränkung des Oppositionsbegriffes ein: Opposition ist nur das irgendwie auf die Beeinflussung des Entscheides in einer solchen Frage gerichtete Verhalten. Einige Aspekte sind in diesem Zusammenhang von Bedeutung:

1. Die Meinungsäußerung muss auf die Entscheidsbeeinflussung gerichtet sein. Dabei ist nicht beachtlich, ob die Beeinflussung des Entscheides faktisch möglich oder gar wahrscheinlich ist. Dies ist (z. B. im Bereiche der politischen Opposition) lediglich eine Frage der politischen (bzw. allg. gesellschaftlichen) Relevanz einer Oppositionshandlung. Nicht als Opposition betrachtet werden darf deshalb eine Meinungsäußerung, welche zwar wohl einen Gegenstandspunkt vertritt, nicht aber in der Absicht, den Entscheid zu beeinflussen (z. B. Bier-tisch-Stänkereien). Dagegen darf jede Handlung als Opposition bezeichnet werden, welche auf die Beeinflussung von Entscheidungsfaktoren gerichtet ist, also ein im Zusammenhang mit der Problemstellung stehendes Ziel verfolgt (deutlich in diesem Sinne PETZKE, 5). So ist es z. B. Opposition, wenn mich ein Anwohner eines vom Schiesslärm betroffenen Quartiers anruft und bittet, im Gemeinderat und in der vorbereitenden Kommission gegen den Wiederaufbau des Schützenhauses zu wirken. Es ist auch Opposition, wenn ich in einer Fraktions-sitzung gegen diese Vorlage kämpfe. In beiden Fällen soll versucht werden, Entscheidungsfaktoren (Gemeinderat, Kommission, Fraktion) zu beeinflussen.
2. Dass die Meinungsäußerung auf die Entscheidung eines Problems gerichtet sein muss, bedeutet aber nicht, dass der sich Äussernde dazu aufgerufen zu sein braucht. Dies ist vielmehr eine Frage nach der Beteiligung der Opponenten am Entscheid (vgl. dazu hinten B 3 a, b u. c). Ist der Opponent am Entscheid beteiligt, so wird es ihm vor allem darum gehen, die andern Mitentscheidenden mit seinen Argumenten zu überzeugen. Sehr oft wird solches Verhalten - gerade in einem direkt-demokratischen System - gar nicht als oppositionell empfunden.

Ist der Opponent am Entscheid nicht beteiligt, so wird sein Verhalten in der Regel darauf gerichtet sein, die am Entscheid Beteiligten zu beeinflussen. In einem direkt demokratischen System wirft die Opposition von nicht am Entscheid Beteiligten aber eine Menge grundsätzlicher Probleme auf. Diese Art Opposition ist es denn auch, welche in der Regel hohe Wellen wirft und im politischen Bereich von besonderer Bedeutung ist.

3. In einem ähnlichen Sinne wie unter Punkt 2 muss unsere These auch nicht heissen, dass eine Frage explizit gestellt, ein Problem konkret zu entscheiden ist. Eine oppositionelle Handlung kann gerade darin bestehen, dass ein Problem überhaupt erst zur Diskussion gestellt wird oder in einem bereits aktuellen Problem bestimmte Lösungen zum ersten Mal in die Diskussion eingebracht werden (z.B. fast regelmässig bei Initiativen, vgl. dazu hinten Kap. 4 II B). Die Auseinandersetzung geht in diesen Fällen primär um die Grundfrage, ob überhaupt eine ungelöste Frage bestehe oder nicht, bzw. ob die bestehenden Verhältnisse befriedigen oder nicht. Bei der Analyse oppositioneller Handlungen ist hier besonders sorgfältig vorzugehen, da man häufig dazu neigt, solches Verhalten gar nicht als oppositionell zu werten.
4. Opposition kann sich auch gegen einen bereits gefassten Entscheid richten (dies ist der Regelfall politischer Opposition von den nicht direkt zum Entscheid Berufenen). Die Opposition will dann bewirken, dass auf den Entscheid nochmals zurückgekommen wird oder dass seine Anwendung unterlassen oder in einer bestimmten Art erfolgen wird.
5. Der Opponierende muss ein Interesse am Entscheid haben. Dies ist nicht nur eine Frage der Zulässigkeit einer Opposition, sondern eine allgemeine Grundvoraussetzung jeder demokratischen Teilnahme: Zur Mitentscheidung soll berufen sein, wer am Entscheid ein Interesse haben kann, d. h. in der Regel, wer vom Entscheid betroffen ist. Im staatlichen Bereich ist dies von besonderer Bedeutung, da es hier u. a. auch um Fragen der Souveränität geht; eine Einmischung von aussen kann deshalb nicht ohne weiteres als Opposition bezeichnet werden (vgl. in diesem Zusammenhang auch die Auseinandersetzungen um die politische Betätigung von Ausländern oder gar um ein Ausländerstimmrecht; Beispiele zu solchen Auseinandersetzungen finden sich in der Dokumentation von SCHMID).

An das Interesse sind umso höhere Ansprüche zu stellen, als das Interesse des Gegenparts liegt. D. h. je grundlegender der Entscheid für den einen ist, desto grösser muss das Interesse am Entscheid für den Opponenten sein. Je höher allerdings das Interesse des Opponenten steht, desto eher stellt sich die Frage des Minderheitenschutzes

(zu dieser Problematik vgl. hinten B 2 a, Kap. 2 I D). Ist das Interesse nachweisbar, ist diese Opposition legitim. Ob sie auch legal sei, ist eine andere Frage (dazu hinten Kap. 2 I C 1, Kap. 4 I B).

Zur besseren Verständlichkeit dieser doch etwas vagen Begriffsmerkmale seien einige Beispiele gegeben, ohne dass damit die ganze Skala der Möglichkeiten abgedeckt sein soll:

- An einem Bauentscheid ist interessiert, wer durch den Bau in seinen Interessen tangiert wird, so v. a. der Bauherr und seine Nachbarn. Daneben können u. U. auch Anwohner in einer weiteren Umgebung (z. B. beim Bau einer stark immissionsträchtigen Fabrik) am Entscheid interessiert sein. Stehen landschaftsschützerische Gesichtspunkte zur Diskussion, so erweitert sich der Kreis auf alle jene, welche ein Interesse an einer intakten Landschaft haben (z. B. das ganze Dorf, die Region oder Talschaft, ein ganzer Kanton, u. U. sogar die ganze Schweiz).

Die Diskussionen um die Bewilligungen zum Bau von Atomkraftwerken sind typische Beispiele für die enorme Ausweitung des Interessentenkreises, sobald eine Frage zur Grundsatzfrage erklärt wird. Sobald man sagt, dass hier nun einmal die Sache grundsätzlich untersucht werden soll, so wird der Entscheid, bzw. allein der faktische Verlauf der Sache, nicht ohne Einfluss auf parallel laufende oder künftige ähnliche oder gleiche Fälle bleiben. Daher wird auch die Ausweitung des Interessentenkreises als Ausdruck eines legitimen Bedürfnisses verständlich.

- In der Gesetzgebung steht grundsätzlich jedem ein Interesse zu, der vom zur Sprache stehenden Entscheid irgendwie betroffen wird oder werden könnte. Auf dieser Vorstellung beruht ja auch das Prinzip jeder demokratischen Rechtssetzung. Der Kreis der Interessierten wird hier also immer relativ gross sein.

Die ganze Problematik des vorauszusetzenden Interesses kommt vor allem dort zum Ausdruck, wo es darum geht, Opposition in gesetzliche Bahnen zu lenken, sie zu institutionalisieren. Sie fällt dort weg, wo die Träger einer Opposition von der Verfassung als Organträger mit zum Entscheid berufen sind, so insbesondere beim Referendum (dazu hinten Kap. 4 II C). In diesen Fällen bezieht ein Oppositionsträger seine Legitimation nicht aus der Interessenlage sondern aus seiner (verfassungsmässigen) Organfunktion.

B) Staatspolitischer Oppositionsbegriff

1. Allgemeines

Ich habe nun Opposition als ein gesellschaftlich relevantes Verhalten dargestellt. Zur staatspolitischen Opposition wird eine Opposition lediglich durch ihren Inhalt, eine staatspolitisch relevante Fragestellung. Sie unterscheidet sich deshalb nicht grundsätzlich von der vorne beschriebenen allgemeinen Erscheinung. Insbesondere die eben dargestellten Wesensmerkmale gelten auch für die staatspolitische Opposition. Ich verweise deshalb auf das dort Gesagte. Im folgenden möchte ich mich mit zwei Eigenheiten befassen, welche der staatspolitischen Opposition in der Regel zugeschrieben werden (nachfolgend 2), bevor ich deren wichtigste Erscheinungsformen darstellen werde (hinten 3).

2. Opposition als ein staatspolitisch relevantes Verhalten

a) Opposition als das Verhalten einer Minderheit

Sehr häufig wird unter Opposition das Verhalten einer Minderheit verstanden. Dies ist wohl in vielen Fällen durchaus richtig; es muss aber nicht begriffsnotwendig so sein. Diese Vorstellung ist geprägt vom parlamentarischen System, wo in der Regel tatsächlich die - nicht an der Regierung beteiligte - Minderheit die Oppositionsrolle wahrnimmt. Ich möchte hier etwas näher darauf eintreten.

Die Frage, ob eine Minderheit oder eine Mehrheit Opposition betreibt, ist weitgehend eine Frage nach den gesellschaftlichen (bzw. staatlichen) Machtstrukturen. In einem demokratischen System sollte dem Modell entsprechend die Macht in den Händen einer Mehrheit liegen. Opposition wird somit in der Regel das Verhalten einer Minderheit sein, da die Mehrheit ihre Anliegen in originärer Staatsgestaltung durchsetzen kann. Es muss für sie kein Entscheid beeinflusst werden.

Nun ist aber die Demokratie in diesem Sinne lediglich ein Modell. In der Wirklichkeit stellt sich jedoch die Machtfrage nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Mehrheitsverhältnisse. Es sind für die tatsächliche Machtverteilung andere Faktoren massgebend. Im Vordergrund stehen sicherlich wirtschaftliche Machtfaktoren. (So können in unseren Gebirgskantonen ganze Talschaften von einzelnen Industrieunternehmungen politisch dominiert werden, weil diese mit einer Verlagerung der Betriebsstätte der Region die wirtschaftliche Existenzgrundlage entziehen würden. Ähnlich verhält es sich auch mit dem Druck, den grosse Steuerzahler mit einer Abwanderungsdrohung auf das Gemeinwesen ausüben können.) Daneben sind aber auch sozialpsychologische Faktoren zu er-

wähnen, so etwa Einflüsse altüberlieferter sozialer Abhängigkeitsverhältnisse (etwa der Frau vom Manne, der Jungen von den Eltern etc.) oder die Dominanz von sog. Führungspersönlichkeiten (vor allem in kleinräumigen, ländlichen Verhältnissen). In diesen Bereich gehört auch der Machteinfluss der Kirche, der zufolge des Autoritätsanspruchs des Klerus vor allem in stark katholischen Gegenden nicht zu unterschätzen ist. (Neben der katholischen Kirche kennen vor allem auch einzelne Sekten einen starken Autoritätsanspruch. Da diese Religionsgemeinschaften in der Schweiz regelmässig in der Minderheit stehen, fällt dieser Einfluss weniger ins Gewicht als beispielsweise in den USA.)

Liegt nun die Macht aus solchen Gründen letztlich in den Händen einer Minderheit, so kann durchaus auch das ablehnende Verhalten einer Mehrheit als Opposition bezeichnet werden (von daher ist auch das Oppositionsmodell PETZKEs zu verstehen, 69; deshalb ist auch mit LUCHSINGER die Opposition "in Letztinstanz (Sache) des Volkes selber", in Opposition, 10; vgl. ferner zu dieser Grundproblematik jeder Demokratie FERRERO, 274 ff).

b). Opposition als ein "gegen den Staat gerichtetes Verhalten"

Vielfach wird unter Opposition auch ein gegen den Staat gerichtetes Verhalten verstanden. Diese Begriffsauffassung ist m.E. durchaus sinnvoll. Sie erfasst aber nicht das ganze Spektrum staatspolitisch-oppositioneller Verhaltensweisen. Sie scheint mir aber deshalb sehr wesentlich, weil sie einem allgemeinen Volksempfinden entspricht. Die Frage ist aber, was "gegen den Staat gerichtet" heisst. Dazu möchte ich folgendes bemerken:

In den meisten Fällen bietet Anlass zu oppositionellem Verhalten tatsächlich ein staatliches Tun bzw. Unterlassen. Die vom Staat bzw. von seinen Organen durch ihr Verhalten gesetzte Ansicht ruft u. U. nach Gegenmeinungen, fordert also Opposition heraus (oder etwas weniger drastisch formuliert: gibt zu Opposition Anlass). Diese Opposition richtet sich dann insofern gegen den Staat, als ein staatliches Verhalten kritisiert wird und Aenderungen angestrebt werden. Es ist dies tatsächlich die typische Opposition.

Diese Tatsache (wie gesagt, sind die meisten Fälle von Opposition dieser Art) darf nicht dazu verleiten, auch staatszersetzende Tätigkeit als Opposition zu verstehen (so deutlich PETZKE, 6; zu diesem Aspekt der Geschichte des Oppositionsbegriffes vgl. SCHUMANN, in Der Staat, 5 (1966) 81 ff), namentlich nicht in einer Demokratie. Opposition ist vielmehr eine staaterhaltende, wenn auch u. U. staatsverändernde, Kraft (vgl. dazu auch hinten Kap. 2 II A). Die Grenze ist allerdings nicht immer leicht zu ziehen. Eindeutig staatszersetzende Kraft darf aber m.E. nie als legitime Opposition (vgl. dazu hinten Kap. 2 I C 1 Kap. 4 I B) bezeichnet werden.

Opposition muss auch nicht immer gegen staatliches Tun oder Unterlassen gerichtet sein. Sie kann ohne weiteres auch gegen das Tun oder Unterlassen privater Machtinhaber gerichtet sein, z. B. Opposition gegen die exzessive Machtausübung eines Verbandes oder eines Grosskonzernes. (Zumindest vom theoretischen Standpunkt her ist auch eine Opposition des Staates, bzw. seiner Organe, gegenüber einer Mehrheit des Volkes möglich, nur wird sie wohl selten als dies erkannt werden; vgl. dazu auch hinten Kap. 3 IV B, Kap. 4 III E, V.)

3. Grundformen von Opposition

Da Opposition eine Erscheinung des politischen Alltages, also entsprechend vielfältig ausgestaltet ist, fällt es natürlich schwer, klare und eindeutige Begriffsmerkmale festzulegen. Dies gilt besonders bei der Klassierung der politischen Erscheinungsformen. Je nach Augenmerk ergibt sich eine andere Einteilung.

Ausgehend von der besonderen Problematik der direkten Demokratie, welche einen möglichst breiten Entscheidungsträger als Idealbild hat, ist für mich das wesentlichste Kriterium die Berufung des Opponenten zum Entscheid, also die Frage, ob der Opponent von der demokratischen Ordnung dazu berufen wurde, am Entscheid mitzuwirken oder nicht. Je nachdem stehen ihm ganz andere Instrumentarien zur Verfügung.

a) Opposition von zum Entscheid Berufenen

Diese Art Opposition bietet relativ wenig Probleme, ja sehr oft wird sie gar nicht als solche erkannt. Der Opponent handelt im Rahmen einer verfassungsmässigen Zuständigkeit. Seine Handlungen sind darauf gerichtet, im Dialog mit anderen Mitentscheidenden einen Entscheid in seinem Sinne zu beeinflussen, einen Kompromiss (dazu hinten Kap. 2 III C 2) auszuhandeln. Ihm stehen dafür ganz bestimmte legale Mittel zur Verfügung. Einige Beispiele mögen dies verdeutlichen:

- In der Versammlungsdemokratie hat jeder Stimmbürger als zum Entscheid Berufener das Recht zur Diskussion und das Antragsrecht. Damit kann er den Entscheid beeinflussen.
- Beim obligatorischen Referendum hat jeder Stimmbürger bzw. jede politische Organisation das Recht, im Rahmen einer gesetzlichen Ordnung die öffentliche Meinung zu beeinflussen (z. B. Abstimmungspropaganda oder Gegenpropaganda zu betreiben).
- Im Parlament hat jedes Mitglied ebenfalls Diskussions- und Antragsrecht. Die Mitglieder einer vorberatenden Kommission haben in ihrem Gremium analoge Rechte.

Zusammenfassend kann diese Opposition wie folgt charakterisiert werden: Sie ist im Rahmen eines Entscheidungskörpers (z. B. auch in einer Exekutive oder einer Justizbehörde) darauf gerichtet, Mitentscheidende zu beeinflussen, bzw. durch das Mittel der politischen Auseinandersetzung (z. B. in der Form einer Diskussion) einen Kompromiss auszuarbeiten, welcher eine möglichst breite Zustimmung finden kann. Ziel dieser Opposition ist die Gestaltung des Einheitswillens des betreffenden Körpers.

b) Opposition von nur potentiell zum Entscheid Berufenen

Selbst in einer direkten Demokratie kann nicht in allen Fällen das Volk entscheiden. Die Kompetenzen müssen verteilt, an gewählte Körper delegiert werden. Daraus entstehen auch gestaffelte Kompetenzen in der gleichen Angelegenheit, d. h. ein engerer Entscheidungskörper kann in eigener Kompetenz entscheiden, aber unter gewissen Umständen kann ein weiterer Entscheidungsträger die Entscheidung an sich ziehen. Dies aber nur im Rahmen verfassungsmässiger Kompetenzen.

Ausgehend von einem dreistufigen Aufbau Volk - Parlament - Regierung ergeben sich solche Situationen auf zwei Stufen: einmal auf der Ebene Parlament - Volk und dann auch auf der Ebene Regierung - Parlament.

- Parlament - Volk: Hier steht das fakultative Referendum im Vordergrund (zur Stellung des obligatorischen Referendums vgl. vorne a). Durch das Ergreifen des Referendums zieht das Volk die Entscheidungskompetenz an sich. Die oppositionelle Handlung kann hier natürlich in zwei Phasen stattfinden: einmal das Ergreifen des Referendums an sich und dann in der Beeinflussung des mitentscheidenden Volkes (bzw. der öffentlichen Meinung) im Abstimmungskampf (hier unterscheidet sich das fakultative nicht mehr grundsätzlich vom obligatorischen Referendum).

Aehnlich wie das Referendum kann auch die Initiative eine Mitentscheidung des Volkes sicherstellen. Gerade bei der eidgenössischen Verfassungsinitiative kann dies sehr deutlich beobachtet werden: zahlreiche Fragen, welche nicht in die Verfassung gehören, werden vom Volk mittels einer Verfassungsinitiative zu lösen versucht, nur um die Mitsprache sicherzustellen (mangels anderer demokratischer Einflusskanäle des Volkes; vgl. z. B. die Verfassungsinitiative für mehr Demokratie im Nationalstrassenbau, eingereicht am 22. 7. 1974).

- Regierung - Parlament: Zahlreiche parlamentarische Mittel (u. a. die Interpellation) dienen dazu, in einer Angelegenheit, in welcher die Regierung in eigener Kompetenz entscheidet, auf die Ebene des Parlamentes zu heben und zumindest eine Mitsprache des Parlamentes zu bewirken. Das Spektrum ist auf dieser Ebene breiter gefächert,

weshalb eine klare Kategorisierung schwieriger ist als auf der Ebene Parlament - Volk.

c) Opposition von nicht zum Entscheid Berufenen

Diese Form von Opposition wirft einige staatsrechtliche Fragen auf. Es geht hier immer darum, dass politische Kräfte (einzelne Individuen oder politische Organisationen), welche von der verfassungsmässigen Ordnung her nicht zu den Mitentscheidenden zählen, einen solchen Entscheid zu beeinflussen suchen. Dies ist deshalb problematisch, weil es vom theoretischen Ansatz her in einer Demokratie keine legitime Opposition von nicht zum Entscheid Berufenen geben sollte, da alle dort mitentscheiden können, wo sie ein legitimes Interesse am Entscheid haben. Das Auftreten solcher Oppositionerscheinungen deckt deshalb häufig Schwachstellen der demokratischen Entscheidungsstrukturen und damit der staatlichen Organisation auf.

Nun entspricht aber wohl keine Demokratie diesem Modellbild. Es wird immer Individuen (oder Gruppierungen) geben, welche zwar ein legitimes Interesse am Entscheid haben, aber aus irgendwelchen Gründen davon ausgeschlossen sind. Es ist nun Aufgabe der Rechtsordnung, eine allfällige Opposition solcher Exponenten in geordnete Bahnen zu lenken, ihnen also Mittel legaler demokratischer Teilnahme zur Verfügung zu stellen. Die Palette solchermassen tolerierter Oppositionshandlungen ist allerdings so breit, dass sich keine einheitliche Charakterisierung geben lässt. Ich werde deshalb hinten im 4. Kapitel bei einzelnen Handlungen näher darauf eintreten.

In der Literatur findet sich für diese Art von Opposition häufig die Bezeichnung "ausserparlamentarische Opposition" (APO; zur Begriffsbildung vgl. etwa SCHILLER, in Staatslexikon, X, Sp. 789 ff). Dieser Begriff ist für unsere Zwecke aber absolut ungeeignet. Er entstammt dem parlamentarischen System und stellt das Gegenstück zur parlamentarischen Opposition dar (dazu vgl. auch hinten Kap. 4 III C 1 a). In einer direkten Demokratie besteht hingegen nicht nur das Parlament als alleiniger Entscheidungsträger. Demnach bietet auch die Alternative "Parlament - nicht Parlament" kein aussagekräftiges Unterscheidungsmerkmal. Zudem ist der Begriff der ausserparlamentarischen Opposition relativ stark emotionell belastet, was seine wissenschaftliche Verwendung ohnehin in Frage stellt.

d) andere Unterscheidungen

Je nachdem, von welchen Unterscheidungskriterien man ausgeht, kommt man auch zu anderen Einteilungen der Opposition. So unterscheidet z. B. BILLING (in Staatslexikon, X, Sp. 780 f) fünf Oppositionstypen, welche zu zwei Grundformen zusammengefasst werden:

- Systemimmanente oder loyale Opposition: Sie anerkennt zumindest die Grundprinzipien der Verfassung und ihre materiellen Werte. Die loyale Opposition (dazu auch PETZKE, 173 ff; BARGHOORN, in Regimes, 39) teilt sich auf in die grundlegende, welche in den Grundvorstellungen abweicht, die segmentale, welche nur in bestimmten Bereichen andere Absichten vertritt, und die pragmatische, welche sich nur in einzelnen, konkreten politischen Entscheiden bemerkbar macht. Als letzte Kategorie bleibt die personale Opposition, welche gegen bestimmte Regierungspersönlichkeiten gerichtet ist.
- Prinzipielle oder totale Opposition (nach BARGHOORN "subversive opposition", in Regimes, 39): "Sie lehnt die Fundamentalwerte der Verfassung des Gemeinwesens ab" Die Grenzen zwischen prinzipieller und systemimmanenter Opposition sind allerdings fließend (vgl. dazu auch PETZKE, 166 ff).

Die Unterscheidungen BILLINGS erscheinen mir durchaus richtig (ähnlich unterscheidet z. B. auch LINZ, in Regimes, 191). Für den vorliegenden Thematischen Ansatz sind sie jedoch nicht aussagekräftig. In einem demokratischen System ist vor allem von Bedeutung, ob jemand an einem Entscheid teilhaben kann (formell und v. a. auch effektiv) oder nicht. Je nachdem erhält oppositionelles Verhalten eine andere Bedeutung.

PETERS, in seinem Aufsatz über die Opposition in der parlamentarischen Demokratie (OeZöR 10 (1959/60) 427 ff), unterscheidet je nach Kriterium folgende Oppositionsarten:

- Opposition im Zweiparteienstaat oder im Vielparteienstaat;
- konstruktive, formale und antidemokratische Opposition (wobei letztere in einer Demokratie ausgeschlossen werden muss; zum konstruktiven Charakter jeder demokratischen Opposition vgl. hinten Kap. 2 II A, B 1);
- prinzipielle Opposition und Opposition von Fall zu Fall (PETERS verwendet hier ähnliche Kategorien wie BILLING).

Interessant sind auch die Unterscheidungsmerkmale bei PETZKE (182 ff):

- "1. Nach Zielsetzung und sozialem Standort:
 - a) konservative, liberale, demokratische und sozialistische Opposition,
 - b) Opposition von oben und Opposition von unten.
2. Nach Art und Umfang:
 - a) radikale und gemässigte Opposition,
 - b) absolute und relative Opposition.

3. Nach der weltanschaulichen Grundlage:
 - a) weltanschaulich gebundene und pragmatische Opposition,
 - b) idealistische und realistische Opposition.
4. Nach der Wirkung auf die bestehende Ordnung:
 - a) konstruktive und destruktive Opposition,
 - b) dynamische und stationäre Opposition.
5. Nach der Methodik:
 - a) gewaltsame und gewaltlose Opposition,
 - b) totalitäre und freiheitliche Opposition.
6. Nach der Mentalität:

fortschrittliche, beharrende und reaktionäre Opposition" (182 f).

STERNBERGER (134) unterscheidet sowohl im ausserparlamentarischen wie im parlamentarischen Bereich "a) unbestimmt verbreitete (ubiquitäre) . . . , b) abgegrenzte aber unzusammenhängende (inkohärente) . . . , c) fest zusammenhängende (kohärente) Oppositionerscheinungen". Dabei "sind Varianten zwischen stetiger und unstetiger, dauernder und gelegentlicher Oppositionshaltung zu beobachten".

C) Exkurs: Opposition als Bezeichnung für ein persönliches Substrat

(insbesondere der Fall England)

Ich habe vorne (A 1) dargelegt, dass Opposition eine Bezeichnung für ein Verhalten sei. In der Literatur wird aber vielfach mit Opposition ein persönliches Substrat bezeichnet. Eine solche Begriffsbestimmung ist häufig ungenau, in vielen Fällen sogar völlig nichtssagend.

Unter bestimmten Voraussetzungen kann man die Verwendung der Bezeichnung Opposition für ein persönliches Substrat als zulässig betrachten, nämlich dann, wenn das oppositionelle Verhalten eindeutig einem klar umgrenzten Personenkreis zugeordnet werden kann (vgl. dazu das klare Modell in Political Oppositions, XVI; vgl. auch die Umschreibung einer Gruppe, welche die Bezeichnung "die Opposition verdient, bei STERNBERGER, 135).

Das kann sich auf einen konkreten Einzelfall beziehen, bei dessen Analyse durchaus von "der" Opposition gesprochen werden darf, allerdings nie, ohne genau darzulegen, wem die Rolle der Opposition zukommt. (So z. B. die Opposition einer Parlamentsfraktion gegen eine bestimmte Regierungsvorlage: hier kann diese Fraktion als "die" Opposition bezeichnet werden.) In allen diesen Einzelfällen ist aber grösste Zurückhaltung mit der Verwendung des Begriffes Opposition als Bezeichnung für ein persönliches Substrat zu üben.

Anders stellt sich das Problem in einem parlamentarischen Regierungssystem. Die Mehrheitspartei (oder -koalition) stellt die Regierung. Die Fraktion(en) bzw. Partei(en), welche nicht an der Regierung beteiligt sind, stellen "die" Opposition (vgl. etwa DUVERGER, Parteien, 420). Hier beruht die Bezeichnung Opposition für ein persönliches Substrat (und nicht unbedingt auch für deren Verhalten) auf einer Tradition, welche ihren Ursprung im wohl ältesten parlamentarischen System der Welt hat; in England. Es handelt sich hier durchwegs auch um institutionalisierte Formen der Opposition. In England geht diese Institutionalisierung gar soweit, dass der Führer der Opposition im Parlamentsgebäude seine eigenen Räumlichkeiten besitzt und vom Staat bezahlt wird, dass die Opposition ihr "Schattenkabinett" als alternative Regierung besitzt etc. Allein schon die Bezeichnung "Her Majesty's loyal Opposition" vermag den Stellenwert dieser Institution zu illustrieren. Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, hier das englische System näher darzustellen. Ich verweise hierzu auf die zahllose Literatur zum englischen Regierungssystem (zur Geschichte der englischen Opposition vgl. z. B. FOORD; JAEGER; ferner auch JOHNSON, in Parlamentarischen Opposition).

Abschliessend wäre zu betonen, dass es gerade diese letztere Form von Opposition (jener Parteien, welche nicht an der Regierung beteiligt sind) in der Schweiz nicht gibt. Es ist deshalb bei einer Behandlung des schweizerischen Regierungssystems nicht sinnvoll, von Opposition als einem persönlichen Substrat zu sprechen. In einem direkt-demokratischen System unterliegt das Kräftespiel Mehrheit - Minderheit einem steten Wandel. Es lässt sich deshalb auch keine Gruppierung von vornherein in die Oppositionsrolle abdrängen. Auch Parteien, welche an der Regierung beteiligt sind, können durchaus Opposition betreiben. Deshalb steht in dieser Arbeit der funktionale Oppositionsbegriff im Vordergrund.

2. Kapitel

ZUR STAATSRECHTLICHEN BEDEUTUNG DER OPPOSITION

I. DAS RECHT AUF OPPOSITION

A) Opposition und Widerstandsrecht

1. Widerstand: das Unrecht des homo politicus

Das Widerstandsrecht ist auf eine überstaatliche Rechtsordnung zurückzuführen (so v. a. ROUSSEAU, vgl. WOLZENDORFF, Staatsrecht und Naturrecht in der Lehre vom Widerstandsrecht des Volkes, Breslau 1916, 351 ff; VONEY, 10; ähnlich auch ROTH, 15 ff; VAUTIER, 123 ff; TSATSOS, in Widerstandsrecht, 505; eine stark religiös motivierte Rechtfertigung des Widerstandes bringt RITTER, in Widerstandsrecht, 291 ff; eine ganz andere, positivistische Auffassung des Widerstandsrechtes vertritt SCHNEIDER). Es ist das Recht des Einzelnen, v. a. aber auch ganzer Völker oder Volksteile, sich gegen Beschneidungen elementarster Freiheitsrechte zu wehren (VONEY, 1; PETZKE, 15: "Politischer Widerstand ist gefühlsbetonte Auflehnung einzelner oder sozialer Gruppen gegen Eingriffe von hoher Hand in den eigenen Lebensbereich zwecks Verteidigung nahe angehender Rechts- und Lebensgüter"; vgl. weiter zum Begriff des Widerstandes ROTH, 8 ff; SCHNEIDER, in Widerstandsrecht, 363; WERTENBRUCH, ebenda, 454), namentlich mit illegalen Mitteln. Wo der rechtliche Weg versagt, kommt das Widerstandsrecht als Legitimierungsgrund zum Zuge (so das Bonner Grundgesetz, Art. 20 IV, vgl. nachfolgend; vgl. auch SCHNEIDER, in Widerstandsrecht, 377, 381; vgl. aber die Relativierung von WERTENBRUCH, ebenda, 424).

Die Geschichte des Widerstandsrechtes reicht bis in die Antike zurück (vgl. ROTH, 37 ff; ferner die Beiträge von STUETTLER, DELFOS und SPOERL, in Widerstandsrecht; WEINKAUFF, ebenda, 394; TSATSOS, ebenda, 505; VAUTIER, 112 ff; allg. zur Geschichte des Widerstandsrechtes im weitem VONEY, 2 ff; PETZKE, 21 ff). In den USA wurde das Widerstandsrecht auch verfassungsrechtlich sanktioniert (nachdem es bereits früher in England Eingang "in das geschriebene Staatsrecht einer Nation" gefunden hatte, nämlich im § 61 der Magna Charta, vgl. VOGT, 19), so namentlich in der Unabhängigkeitserklärung von 1776: "We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal; that they are endowed by their Creator with certain unalienable rights; that among these are life, liberty and the pursuit of happiness. That to secure these rights, governments are instituted among men deriving their just powers from the consent of the governed; that whenever any form of government becomes destructive of these ends, it is the right of the people to alter or to abolish it, and to institute a new government . . ." (zit. bei VONEY, 9). In Art. 2 der französischen Er-

klärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 wird die "résistance à l'oppression" als eines der "droits naturels et imprescriptibles de l'homme" bezeichnet (zit. bei VONEY, 10; in Deutsch in Die Verfassungen der nichtkommunistischen Staaten Europas, 2. A., München 1975, 210). In jener von 1893 wurde präzisiert: "la résistance à l'oppression est la conséquence des autres droits de l'homme" (zit. bei VAUTIER, 133). Schliesslich fand das Widerstandsrecht auch Eingang in das Bonner Grundgesetz, dessen Art. 20 IV in der Fassung vom 31. 7. 70 lautet: "Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist" (vgl. dazu DOEHRING, 261 ff; vorher schon hatte das Widerstandsrecht Eingang in die Länderverfassungen von Bremen, Berlin und Hessen gefunden, vgl. SCHNEIDER, in Widerstandsrecht, 378; kritisch zu dieser "Positivierung" des Widerstandsrechtes ZIPPELIUS, 295).

Das Recht zum Widerstand ist ein grundlegendes politisches Recht jedes Menschen. Seine Existenz ist von keiner Verfassung abhängig (insofern ist auch die Bemerkung von ZIPPELIUS, 294, richtig, es gäbe kein Recht auf Widerstand, "sofern man darunter ein garantiertes Recht versteht"). Es ist das Urrecht des Menschen als homo politicus (anders hier PETZKE, welcher dem Widerstand den primär politischen Gehalt abspricht, 19).

2. Opposition als Ausfluss des Widerstandsrechts

In einer Demokratie sollte Widerstand eigentlich unnötig sein (vgl. zum Problem Widerstandsrecht und Demokratie KAEGLI, in Demokratie und Rechtsstaat, 110 f FussN 8). Opposition als Mittel der Abwehr von Eingriffen in Freiheitsrechte ist der Demokratie immanent (vgl. dazu hinten III B). Es stehen der Opposition zahlreiche rechtliche Wege zur Verfügung (vgl. dazu hinten C). In ihrem Charakter geht aber die Opposition zurück auf das Widerstandsrecht (ähnlich VONEY, 16: "Der Gebrauch von Rechtsmitteln (ist) Ausdruck des Widerstandes"; anders PETZKE, welcher Opposition und Widerstand als zwei "Grundformen politischen Handelns" sieht, "die sich in ihren Wesenszügen scharf voneinander abheben", 36; vgl. dagegen wiederum 43: "die Opposition (baut) als die höhere, bewusstere Reaktionsform auf dem Widerstand als einfacherer Gestaltung auf"). MC. LAUGHLIN hat die Opposition als "Domestikation des Rechts zur Revolution" gedeutet (The foundations of American constitutionalism, New York 1932, 156, zit. bei KRUEGER, 201). KRUEGER (202) spricht von der Opposition als Institut eines konstitutionalisierten Widerstandes (ähnlich auch BURDEAU, Droit Constitutionnel, 42; vgl. weiter zum Zusammenhang zwischen Widerstand und Opposition etwa KLUXEN, 167).

Opposition ist also Ausfluss des Widerstandsrechts. Versagen die legalen Mittel einer Opposition oder wird sie gar bewusst in die Illegalität getrieben (PETZKE spricht der legitimen Opposition die Forderung "an das positive Recht" zu, "legalisiert zu werden", 43), so kann sie sich demnach direkt auf das Widerstandsrecht berufen. Opposition ist also mit BOLINGBROKE der Normalfall demokratischen "Widerstandes" (im untechnischen Sinne, vgl. KLUXEN, 207). Widerstand ist dagegen ultima ratio (VONEY, 17; SCHMITT, 164; vgl. das Beispiel des Attentates auf Hitler vom 20. Juli 1944 bei RITTER, in Widerstandsrecht, 201 ff). Kann aber eine illegale Opposition nicht durch Widerstandsrecht legitimiert werden, so ist sie eben nicht mehr legitime Opposition. Es geht um jenen enorm schwierigen Grenzbereich, wie er hinten (C) aufzuzeigen sein wird (vgl. grundlegender zum Problem Opposition und Widerstand JAEGER, 140 ff; anders etwa PETZKE, 36 ff; mit Bezug auf die englische Staatstheorie KLUXEN, 203 ff).

Opposition geht aber immer auch über den spontanen Widerstand hinaus. Das ihr innewohnende konstruktive Element hebt sie über das Widerstandsrecht hinaus. Opposition ist - auch die okkasionelle - geleitet von alternativen Zielvorstellungen. Es ist allerdings nicht zu verkennen, dass Widerstand einer Opposition u. U. erst den Weg zu ihrer Wirkung freilegen muss, dass dessen zerstörende Wirkung (so PETZKE, 20 f) erst die Grundlage einer aufbauenden Opposition bilden kann (diesen Zusammenhang scheint PETZKE nicht erkannt zu haben, was aber durch sein auf ein parlamentarisches Zwei-Block-System zugeschnittenes Oppositionsmodell bedingt sein könnte, 20 f, vgl. auch 36 ff, aber anders doch wieder 43 ff).

B) Das Recht auf Opposition als Grundrecht

1. Allgemeines

Opposition ist begriffsnotwendig für die Demokratie (dazu hinten III B). Zur Demokratie gehört demnach auch das Recht auf Opposition (so deutlich FERRERO, 272 ff; VON OERTZEN, in Theorie und Praxis, 180; anders bezeichnete der schweizerische BR einmal die Opposition zwar als "heilsam und wohltätig", ein "unerlässliches Postulat" sei aber "dieses nicht", BB1 1850 II 229; vgl. zur Entwicklung dieses Rechts etwa KLUXEN, 142). Diesem Recht kommt der Stellenwert eines Grundrechtes zu (vgl. dazu HAMANN, PVS 3 (1962) 242 ff; IONESCU/MADARIAGA, 29; BURDEAU, Science Politique, V, 572 f). Es handelt sich hier aber um ein Grundrecht besonderer Art.

Einerseits ist es eine logische Folgerung aus zahlreichen anderen Grundrechten (so FERRERO, 274; differenziert hierzu BURDEAU, *Science Politique*, IV, 178; vgl. auch DUVERGER, *Institutions* (6. A.), 207), andererseits dient das Recht auf Opposition gerade auch dazu, diese Grundrechte - und also letztlich sich selbst - zu sichern (zu dieser Interdependenz zwischen dem Bestand demokratischer Institutionen und dem Bestand der Freiheitsrechte vgl. die Arbeit von BLOCH; vgl. ferner ABENDROTH, in *Theorie und Soziologie*, I, 215). Denn die Opposition ist eines der wichtigsten Mittel zum Schutz gegen Eingriffe in die Grundrechte.

Im folgenden möchte ich nun einige Grundrechte, von deren Bestand das wirksame Funktionieren einer Opposition abhängt, kurz darstellen. Es kann dabei nicht um eine eingehende Auseinandersetzung mit den einzelnen Rechten gehen. Es handelt sich lediglich um eine summarische Darstellung unter dem Gesichtswinkel dieser Arbeit. Für eine tiefere Auseinandersetzung mit der Problematik der Grundrechte verweise ich auf das breite Schrifttum (für die Schweiz vgl. statt vieler SALADIN).

2. Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit

Zum Wesen der Demokratie gehört die "Chancengleichheit", d.h. Voraussetzung, dass alle zu den gleichen Bedingungen am gesellschaftlichen (bzw. politischen) Leben teilnehmen können. Wie ich vorne (Kap. 1 II B 3 u. C 3) bereits ausgeführt habe, geht es insbesondere um gleiche Start- und Rahmenbedingungen. Eine dieser Rahmenbedingungen ist das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit. PETERS bezeichnet es direkt als Element der Demokratie. Das Recht zur Persönlichkeitsentfaltung ist der Kern politischer Freiheit (in *Staatslexikon*, II, Sp. 564; ferner HESSE, 173 ff; vgl. ferner für das deutsche Verfassungsrecht MAUNZ, 121 ff; DOEHRING, 268 ff).

Zur freien Entfaltung der Persönlichkeit gehört also auch, sich im staatspolitischen Leben zu entfalten, am staatspolitischen Geschehen teilzunehmen. Eine Form dieser Teilnahme ist auch die Opposition. Das Recht auf Opposition und das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit bedingen sich also gegenseitig: nur wo das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit besteht, kann sich der Bürger auch politisch frei entfalten, also u. U. Opposition treiben. Andererseits bietet das Mittel der Opposition den oft einzigen wirksamen Schutz gegen Beeinträchtigungen des Rechtes auf freie Entfaltung der Persönlichkeit.

3. Meinungsfreiheit

Die Meinungsfreiheit, "das Herzstück des Grundrechtsschutzes" (MUELLER, in ZSR 1978 I 267; vgl. im übrigen BGE 96 I 586 ff, v.a. E. 6), zerfällt einmal in die Freiheit der Meinungsbildung und zum andern in die Freiheit der Meinungsäusserung. Die Meinungsbildung setzt aber Information voraus. Man spricht deshalb in diesem Zusammenhang von der Informationsfreiheit (dazu nachstehend a). Zur Meinungsäusserungsfreiheit (dazu hinten b) gehört auch das Recht, seine Meinung in den Massenmedien frei zu äussern. Dieser Aspekt hat unter dem Begriff Medienfreiheit (dazu hinten c) teilweise selbständigen Charakter angenommen. (vgl. allg. zur Meinungsfreiheit HESSE, 159 ff; RICHNER, 89 ff; BLOCH, 30 ff.)

a) Informationsfreiheit

Eine freie Meinungsbildung wird nur durch eine möglichst breite Informationsbasis möglich. Deshalb nimmt die Informationsfreiheit (zur Kontroverse, ob "Recht auf Information" oder "Informationsfreiheit", vgl. EGLOFF, Informationsprivilegien staatlicher Organe als Rechtsproblem, SJZ 71 (1975) 175) einen wichtigen Platz im Rahmen der Meinungsfreiheit ein.

Verschiedene Autoren nennen die Informationsfreiheit im Zusammenhang mit der freien Entfaltung der Persönlichkeit. Information, "verstanden als handlungsleitendes Wissen, ist eine der zentralen Voraussetzungen menschlicher Entfaltung" (EGLOFF, SJZ 71 (1975) 170). "Selbstverwirklichung des Menschen kann nicht erreicht werden in einer undurchschaubaren Umwelt, gegenüber unbekannten und unberechenbaren Gewalten; sie ist auf Transparenz und Kommunikation, auf Oeffentlichkeit des Wissens angewiesen" (BRINCKMANN, Datenschutz und Recht auf Information, in KILLIAN/LENK/STEINMUELLER, Datenschutz, Frankfurt a.M. 1973, 77).

Wo immer die Informationsfreiheit auch eingeordnet wird, bei fehlender Information wird Opposition unmöglich. Das Recht auf Information ist demnach eine wesentliche Voraussetzung der Opposition.

Die Informationsfreiheit beinhaltet zwei Aspekte: Zum einen ist es die Freiheit des Bürgers, sich die ihm beliebige Information auszuwählen. Das bedingt eine Informationsvielfalt. Wo Informationsträger mehr oder weniger monopolisiert sind (z.B. Radio und Fernsehen), sollen diese ein breites Meinungsspektrum wiedergeben. Dies heisst aber, dass Informationsfreiheit auch das Recht auf Information überhaupt ist, namentlich auf Information von Seiten des Staates. Das bedeutet aber nicht etwa eine Leistungspflicht des Staates bzw. staatlicher Organe, "seine Akten öffentlich auszustellen, sondern nur den langfristigen Auftrag, eine optimale Informationslage der Bürger in möglichst allen Le-

bensbereichen anzustreben" (EGLOFF, SJZ 71 (1975) 175; in diesem Sinne auch DOEHRING, 291). Das Recht auf Information ist also ein soziales Grundrecht (vgl. dazu FLEINER, Demokratie und Informationsfreiheit, ZSR 89 375 ff, bes. 388). Sie bildet eine wichtige "Voraussetzung demokratischer Publizität" (HESSE, 161).

Zum ändern bedeutet Informationsfreiheit auch das Recht, Information zu verbreiten. Das heisst, dass dem Einzelnen auch die Wege offenstehen müssen, diese Informationen weiterzugeben (Druckerpresse, Massenmedien). Aus diesem Aspekt der Informationsfreiheit fliessen zwei weitere Wesensmerkmale der Meinungsfreiheit: die Meinungsäusserungsfreiheit und die Medienfreiheit.

b) Meinungsäusserungsfreiheit

Das Recht auf freie Meinungsäusserung (zu seinem Inhalt vgl. etwa RICHNER, 89 ff; HALLER, ZSR 95 (1976) I 113 ff, v.a. 131 ff) nimmt unter den demokratischen Grundrechten eine zentrale Stellung ein (vgl. etwa SALADIN, 75). Es ist die Voraussetzung zur Verbreitung jedwelter politischen Information, ja zur demokratischen Teilnahme schlechthin (in diesem Sinne BGE 96 I 592; vgl. dazu aber SALADIN, X f, 292). Ohne freie Meinungsäusserung ist eine demokratische Willensbildung gar nicht möglich. Opposition wurde definiert als das Zum-Ausdruck-Bringen abweichender Meinungen. Fehlt die Meinungsäusserungsfreiheit, so werden automatisch wesentliche Kanäle oppositioneller Einflüsse ausgeschaltet (vgl. etwa DUVERGER, Institutions, I, 108). Die Meinungsäusserungsfreiheit gehört demnach ebenso zur Demokratie wie die Opposition. Demokratie ohne Meinungsäusserungsfreiheit ist gar nicht möglich (dazu HESSE, 160 f).

Die Meinungsäusserungsfreiheit ist allerdings eines jener Grundrechte, bei denen zwischen der verfassungsrechtlichen Garantie und der Verfassungswirklichkeit eine oft sehr grosse Lücke besteht. Die Möglichkeiten der Meinungsäusserung, namentlich der politisch wirksamen, dürfen nicht nur theoretisch gegeben sein. Sie müssen vielmehr praktisch und für jeden vorhanden sein. Heute nimmt hier das Problem des freien Zuganges zu den Massenmedien (Presse, Radio, Fernsehen) eine zentrale Stellung ein (dazu nachfolgend c).

c) Medienfreiheit, insbesondere Pressefreiheit

Die Medienfreiheit ist wiederum von verschiedenen Seiten her für ein demokratisches Staatsgebilde von Bedeutung.

So ist zum einen die Freiheit des Medienkonsumenten zu betrachten, überhaupt ein Medium zu "konsumieren" und unter verschiedenen Medien auszuwählen. Dies bedeutet insbesondere, dass eine Medienvielfalt

(d. h. auch eine Vielfalt innerhalb eines monopolisierten Mediums) vorhanden sein muss, was nicht zuletzt auch im Pressewesen seine Bedeutung hat: Es sollte Aufgabe des Staates sein, für die Erhaltung einer vielfältigen politischen Presse zu sorgen (vgl. zur Pressefreiheit etwa HASBACH, 260 ff; zur verfassungsrechtlichen Normierung der Pressefreiheit in der Schweiz vgl. etwa die Entwürfe bei SALADIN, 40, 41).

Zum andern soll auch der freie Zugang zu den Medien gewährleistet sein (in diesem Sinne ist Medienfreiheit ein Ausfluss der Meinungsäusserungsfreiheit; vgl. für die Pressefreiheit FLEINER/GIACOMETTI, 364). Dieser freie Zugang muss natürlich mediengerecht interpretiert werden. Er kann selbstverständlich nicht als Individualrecht auf Erscheinen auf dem Bildschirm oder ähnlich verstanden werden. Am einfachsten ist dieser freie Zutritt bei der Presse zu handhaben. Der freie Zugang zu den Massenmedien könnte vielleicht allgemein umgedeutet werden als Pflicht für die Medienschaffenden, möglichst Vielen direkt oder indirekt den Zugang zu ihrem Medium offenzuhalten (vgl. dazu Näheres hinten Kap. 3 V B).

Ganz besondere Bedeutung kommt diesem freien Zugang zu den Massenmedien bezüglich der politischen Parteien zu. Sie sind die staatspolitisch bedeutsamsten Organisationen der Stimmbürger und haben oft gar eine organartige Stellung im politischen Entscheidungsprozess. Es ist deshalb für sie wichtig, ihre Stellungnahmen zu politischen Fragen auch in den Massenmedien verbreiten zu können, unter anderem auch deshalb, weil dadurch zudem eine werbende Wirkung unter den Stimmbürgern erreicht werden kann und soll. Bei Massenmedien mit Monopolcharakter ruft dies nach einer detaillierten Regelung der Belegung (vgl. etwa die Direktiven der SRG über die Zuteilung von Sendezeiten vor Nationalratswahlen).

Ein dritter wesentlicher Aspekt der Medienfreiheit ist die Freiheit der Medienschaffenden in der Gestaltung ihres Mediums. Wie jede Freiheit, ist auch diese keine absolute. Vielmehr steht ihr eine Verpflichtung zur "Objektivität", d. h. Ausgewogenheit, also zur ausgewogenen, möglichst alle Standpunkte berücksichtigenden Gestaltung ihrer Mediengefässe. (vgl. allg. zur Rolle der Medienschaffenden, v. a. bezüglich der Opposition, hinten Kap. 3V B; vgl. weiter zur Bedeutung der Massenmedien für eine Opposition hinten Kap. 3 V, Kap. 4 IV B 3 a.)

4. Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit

Opposition, ja die demokratische Teilnahme überhaupt, bedarf in vielen Fällen der Organisation. Das heisst, man versammelt sich, um gemeinsam Opposition zu betreiben. Wird die Versammlungsfreiheit beschränkt oder aufgehoben, so wird zwar auf dem Papier damit nicht unbedingt die

Opposition verunmöglicht (z.B. ist Opposition auf anderen Wegen dank der Meinungsäusserungsfreiheit nach wie vor möglich); es kommt dies aber de facto sehr häufig einer Verunmöglichtung der Opposition, v.a. einer faktisch wirksamen, gleich.

Die Versammlungsfreiheit steht in einem engen Zusammenhang mit der Meinungsfreiheit. Die Meinungsbildung beruht auf Kommunikation, welche sich gerade im politischen Bereich zum grossen Teil in Versammlungen abwickelt (so auch HESSE, 166; vgl. allg. zur Bedeutung der Versammlungsfreiheit HASBACH, 269 ff; zur Vereinsfreiheit in der Schweiz vgl. u.a. FLEINER/GIACOMETTI, 375 ff; Hinweise auf die Praxis finden sich bei SALADIN, X).

Wichtig in diesem Zusammenhang ist vor allem das Recht, sich in politischen Parteien zu organisieren. Sie sind heute erwiesenermassen notwendige Träger politischer Aktivität (vgl. etwa KOELLREUTTER, in HWB der Rechtswissenschaft, II, 8 r.Sp.; PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 567; ferner HESSE, 167 ff; eingehender dazu hinten Kap. 3 III B 3). Das Recht auf Bildung politischer Parteien bildet deshalb eine wesentliche Voraussetzung für die demokratische Teilnahme, mithin auch für eine oppositionelle Aktivität. Zahlreiche Autoren postulieren deshalb auch ein ausdrückliches Recht zur Opposition für die politischen Parteien (so z.B. PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 567; vgl. auch BVerfGE 2 1 (Leitsatz 2) u. 12 f).

5. Religionsfreiheit

Das Grundrecht der freien Religionswahl und -ausübung steht, da es ein Grundrecht ist, welches sich nicht direkt auf die demokratische Willensbildung bezieht, in einem etwas anderen Zusammenhang mit der Opposition als die anderen Grundrechte; der Zusammenhang ist nicht so offensichtlich, aber er ist deshalb nicht weniger eng.

Die menschlichen Grundwerte, die Grundhaltung des Menschen gegenüber seiner Umwelt, sind letztlich tief im Religiösen verwurzelt. Die Religion setzt die grundlegenden Wertmassstäbe des Menschseins; entsprechend verdient sie, geschützt zu werden (vgl. SZCZESNY, 126; vgl. zur religiösen Grundlegung der Grundrechte überhaupt SALADIN, 433 ff).

Opposition beruht ja letztlich auf abweichenden Werturteilen, u.U. eben auf solchen im Religiösen verankerten Werten. So können also einer Opposition möglicherweise die Grundlagen entzogen werden, wenn die Religionsfreiheit nicht gewährt oder wenn sie eingeschränkt wird. Umgekehrt wird z.B. einer religiösen Minderheit der Schutz ihrer Grundrechte entzogen, wenn die Opposition verunmöglicht wird. (Vgl. allg. zur Religionsfreiheit in der Schweiz etwa FLEINER/GIACOMETTI, 310 ff; SALADIN, 2 ff; R. STUDER, Ausgewählte Fragen der Glaubens- und

Gewissensfreiheit . . . , Diss. Basel 1977; W. KÄEGL, Gutachten zum Jesuiten- und Klosterartikel der Bundesverfassung, Zürich 1973; mit Bezug auf das deutsche Verfassungsrecht etwa DOEHRING, 283 ff.)

C) Grenzen des Rechts auf Opposition

1. Allgemeines: legitime - illegitime - illegale Opposition

Das Thema dieser Arbeit beschränkt sich ja auf Opposition in der Demokratie, namentlich in der direkten. Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass auch in der Demokratie der Opposition Grenzen gesetzt sind. Ich habe zugleich aber auch die Schwierigkeit dieser Grenzziehung betont. Es soll nun im folgenden darum gehen, etwas näher auf diese Grenze einzugehen und insbesondere zu prüfen, mit welchen Mitteln diese Grenze "gesichert" werden kann.

Es geht bei dieser Grenzziehung um die Unterscheidung zwischen legitimer und illegitimer Opposition (vgl. dazu auch hinten Kap. 4 I B 1 a). Eine Opposition, welche jenseits der im folgenden näher zu erläuternden Grenze liegt, ist als illegitim zu betrachten. Davon zu unterscheiden ist aber die Frage nach der Legalität einer Opposition (dazu hinten Kap. 4 I B 1 b). Sie ist eine Frage nach den Verhaltensweisen, während die Frage der Legitimität sich nach der Zielsetzung und zum Teil auch nach der Motivation richtet. Eine Opposition, welche sich illegaler Mittel bedient, braucht also nicht schon deshalb auch eine illegitime Opposition zu sein, genauso wie sich eine illegitime Opposition nicht unbedingt illegaler Mittel zu bedienen braucht (vgl. z. B. HESSE, 280; hinten Kap. 4 I B 1 c).

Es ist m. E. sehr wichtig, bei beiden Fragen nach der Legitimität und nach der Legalität sauber zu trennen. Es ist allerdings kaum zu bestreiten, dass de facto ein gewisser Zusammenhang zwischen Illegitimität und Illegalität besteht. So wird illegitime Opposition sich vielfach auch in illegalen Verhaltensweisen äussern. (Die Umkehrung gilt allerdings, wie bereits angetönt, nicht ohne weiteres. Ich verweise deshalb hier auf das hinten Kap. 4 I B 2, dort v. a. b angeführte Problem der Kriminalisierung oppositioneller Handlungen durch eine Mehrheit.)

2. Notwendigkeit und Problematik einer Grenze

Demokratie beinhaltet immer auch ihre Zerstörung mit den eigenen Mitteln. Demokratie kann auf "demokratischem Wege" aufgehoben werden. Es stellt sich nun die Frage, ob diese Zerstörung verhindert werden soll

und allenfalls wie. Dies sind vorwiegend politische Fragen, deren Beantwortung auch weitgehend von subjektiven Werturteilen abhängt.

Aus einem rein formal-demokratischen Denken heraus wäre diese Frage zu verneinen. Wenn die Mehrheit (u. U. eine qualifizierte) beschliesst, ihre Staatsgeschäfte nicht mehr demokratisch zu führen, so ist dieser Beschluss an sich demokratisch erfolgt. Es gibt daran also nichts zu zweifeln. (Zu dieser formalistischen Demokratieauffassung, von KAEGI "Demokratismus" genannt, vgl. dessen Beitrag in Demokratie und Rechtsstaat, 107 ff, bes. 108 ff; ablehnend ebenfalls ENGLER, 255).

Betrachtet man die Demokratie nicht nur als formales Organisationsmuster, sondern als etwas Höherstehendes, als eine Ideologie (im positiven Sinne; PETERS spricht von einer "auf weltanschaulicher Ueberzeugung beruhenden Demokratie", in Staatslexikon, II, Sp. 566; WENK, Präsident des SR 1975/76 zitierte in seiner Antrittsrede seinen Vater, welcher 1948 als Basler Regierungsrat zur Situation in der Tschechoslowakei bemerkte: "Die Demokratie ist zwar die Staatsform der Geduld, sie ist nicht die Staatsform des Selbstmordes", in ABull SR 1975 639), so muss vor allem diese formale Richtigkeit zur Vorsicht mahnen. Betrachtet man nämlich die soziologischen Hintergründe demokratischer Entscheide, so muss an der Zulässigkeit eines solchen "Zerstörungsentscheides" gezweifelt werden (vgl. dazu PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 566, welcher einen solchen Entscheid klar als unzulässig bezeichnet). Vielmehr ist es klarer Missbrauch der Demokratie, diese für ihre eigene Aufhebung zu verwenden. Die Vorgänge während und nach der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten in Deutschland zeigen deutlich, wohin eine rein formalistische Demokratieauffassung führen kann. Die Zerstörung der Demokratie durch sich selbst muss m. E. verhindert werden (vgl. zu dieser Grundproblematik jedes demokratischen Staates, mit Bezug auf das Verfassungsrecht der BRD, DOEHRING, 132 ff). Daraus ergibt sich nun auch die Grenze für eine Opposition (sie ist also mitverantwortlich für die Erhaltung der Demokratie; vgl. dazu GREWE, in Theorie und Soziologie, II, 236). Dort wo sie auf die Zerstörung der Demokratie ausgerichtet ist, kann sie nicht mehr geduldet werden, ist sie illegitime Opposition (vgl. PAUL, 37 f: "Grundvoraussetzung für eine dem demokratischen Staate erträgliche Opposition ist jedoch deren staatserhaltende Einstellung"; zu eng hier m. E. BURDEAU, Science Politique, V, 575, welcher von der Opposition verlangt, dass sie, einmal "zum Spiel zugelassen", dessen Regeln zu beachten habe: diese Regeln stammen in einer Demokratie von der Mehrheit, vgl. dazu hinten Kap. 4 I B 2 b).

Der Wertentscheid, dass demokratische Grundelemente nicht mit formal-demokratischen Mitteln beseitigt werden dürfen, ruft sogleich nach weiteren Wertentscheiden. Es stellt sich nämlich die Frage, welche politischen Veränderungen noch zu tolerieren und welche bereits als Grundelemente der Demokratie zerstörend abzulehnen sind, die Frage also,

"wieweit" Opposition gehen dürfe. Gerade die Beantwortung dieser zentralen Frage bereitet aber zahlreiche Schwierigkeiten und lässt sich kaum allgemeingültig formulieren.

Die Hauptschwierigkeit liegt darin, verlässliche Kriterien zu finden. Von welchem Moment an beginnt eine Opposition an den Fundamenten der Demokratie zu rütteln? Erfassbar sind ja eigentlich nur die Mittel zu oppositioneller Aktivität. Daher ist auch immer wieder die Tendenz zu beobachten, durch die Regelung gewisser, meist formaler Mittel einen Einfluss auch auf die inhaltliche Gestaltung politischer Aktivität zu nehmen (z. B. Bewilligungspflichten zu statuieren, vgl. dazu auch KAPPELER, 126). Schwieriger wird es bereits bei den Zielsetzungen. Bei beiden ist aber die Uebergangsphase von legitimer zu illegitimer (d. h. demokratie- bzw. in einem demokratischen Staate staatszersetzender) Opposition kaum erfassbar. Es sind u. U. die gleichen Mittel, wie sie für durchaus legitime Opposition verwendet werden, welche letztlich zur Zerstörung der Demokratie führen können. Es geht hier um die Frage nach der Staatsgefährlichkeit gewisser politischer Aktivitäten, auf welche hier nicht näher eingetreten werden kann. Vielmehr sei auf die Dissertationen von BRUNNER und KAPPELER (dort v. a. 125 ff) verwiesen, welche sich eingehend mit dieser Problematik auseinandersetzen.

3. Die normative Erfassung der Grenze

a) überrechtlich

Die Grenze der Opposition liegt grundsätzlich in überrechtlichen Normen begründet. Es sind staatsethische Werte, welche eine solche Grenze erheischen. Doch nützen ethisch-philosophische Argumente gegen die oft sehr brutale Wirklichkeit (z. B. terroristische Gewalt) oft herzlich wenig, denn bekanntlich besitzt eine Kugel jene unübertroffene Durchschlagskraft, wie sie von der edelsten Idee nicht erreicht werden kann. (Diese gleiche Aussage kann übrigens auch im umgekehrten Fall, wo Opposition gegen Machtübergriffe des Staates zu schützen ist, gelten; vgl. hinten D.) Es ist deshalb nötig, diese Grenze irgendwie positiv-rechtlich festzuhalten.

Hier beginnt nun bereits wieder die Schwierigkeit, Kriterien zu finden, welche sich rechtlich, d. h. generell-abstrakt, normieren lassen. Es sind aber doch grundsätzlich zwei Möglichkeiten zu unterscheiden, wobei als übergeordnetes Prinzip die für eine Demokratie notwendige Rechtsstaatlichkeit zu beachten ist.

b) verfassungsrechtlich

Die Verfassung muss Normen enthalten, welche den Grundelementen der demokratischen Staatsorganisation erhöhten Schutz zukommen lassen. So können z. B. bestimmte, die demokratische Struktur des Staates regelnde Verfassungsnormen als unabänderlich oder nur unter erschwerten Bedingungen abänderlich erklärt werden. Dieser Weg wurde in einigen europäischen Verfassungen gegangen (so z. B. Art. 89 V der französischen Verfassung vom 28. September 1958; Art. 139 der italienischen Verfassung vom 27. Dezember 1947; Art. 9 der türkischen Verfassung vom 27. Mai 1961; etwas weniger deutlich auch Art. 112 I der norwegischen Verfassung vom 17. Mai 1814).

c) strafrechtlich

Eine verhältnismässig einfache Möglichkeit, demokratiefeindliche Aktivitäten auszuschalten, ist, sie mit strafrechtlichen Sanktionen zu belegen, sie also zu verbieten. Dies ist allerdings problematisch, weil es enorm schwierig ist, die einzelnen Tatbestände zu umschreiben. In der Regel werden denn auch weniger bestimmte Zielsetzungen pönalisiert als vielmehr bestimmte Handlungsweisen, von denen man annimmt, sie dienen einer solchen unerwünschten Zielsetzung. Es ist deshalb nicht verwunderlich, wenn verschiedene solche Tatbestände in den Bereich des Polizeirechts verlegt werden, wo z. B. formale Voraussetzungen für entsprechende Bewilligungen statuiert werden.

Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang auch der polizeilichen Generalklausel zu: die Erhaltung von Ruhe und Ordnung beinhaltet letztlich auch den Schutz des Staates vor seiner (zumindest gewaltsamen) Zerstörung. Die besondere Gefahr der polizeilichen Generalklausel liegt darin, dass deren zu extensive Handhabung oft kaum kontrolliert werden kann. Wo eine Kontrolle möglich ist, erfolgt sie mit Mitteln der Staats- und Verwaltungsrechtspflege, welche sich aber in der Regel als zu langsam erweisen.

Ein weiterer problematischer Aspekt der strafrechtlichen Normierung dieser Grenze der Opposition soll hinten (Kap. 4 I B 2 b) behandelt werden: die Pönalisierung der Handlungen von Minderheiten durch eine Mehrheit.

D) Die Grenze der Begrenzung: Opposition als Problem des Minderheitenschutzes

Es kann hier unmöglich darum gehen, den ganzen Fragenkomplex des Minderheitenschutzes zu behandeln. Ich möchte lediglich den Zusammenhang zwischen Opposition und Minderheitenschutz aufzeigen.

Die Frage des Minderheitenschutzes ist in der Demokratie eine sehr zentrale (vgl. vorne Kap. 1 II C 4 b). Demokratische Entscheidungen beruhen in der Regel auf dem Mehrheitsprinzip (dazu eingehend vorne Kap. 1 II C 4 a). Es entstehen also geradezu zwangsweise Minderheiten. Unter welchen Voraussetzungen sie geschützt werden müssen, soll hier nun nicht näher dargelegt werden.

Opposition ist die wichtigste Möglichkeit für Minderheiten, ihre Ansprüche anzumelden. Opposition dient also letztlich dem Schutz der Minderheiten, da sie für diese ein notwendiges Ventil darstellt. (FOORD spricht bezogen auf das englische System von der Rolle des "advocatus diaboli", welche die Opposition erfüllt.) Das bedeutet aber wiederum, dass die Opposition auch aus Gründen des Minderheitenschutzes nicht zu sehr eingeschränkt werden darf (so auch PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 568 f; HAMANN, PVS 3 (1962) 249).

PETERS nennt zwei sehr wichtige Mittel, welche einer politischen Minderheit wirksamen Schutz bieten können: eine zeitliche Beschränkung der Amtsdauer (also Wiederholung der Wahlen in bestimmten, nicht zu grossen Zeitabständen; vgl. hinten Kap. 4 II E 3 e) und qualifizierte Mehrheiten für grundlegende Fragen. Daneben sollen andere Massnahmen vorgesehen werden, "die der Minderheit ihr Recht auf Opposition und die Chance, später selber zur Mehrheit zu werden, sichern" (in Staatslexikon, II, Sp. 568).

II. FUNKTIONEN EINER OPPOSITION IM ALLGEMEINEN

A) Grundsätzliches: die staatserhaltende Funktion jeder Opposition

Bereits vorne (Kap. 1 III B 2 b) habe ich Opposition als eine staatserhaltende Kraft bezeichnet. Diese Aussage mag, gemessen an den Vorstellungen zum Begriff der Opposition in breiteren Volksschichten, etwas unverständlich, ja sogar falsch erscheinen. Deshalb möchte ich, bevor ich auf die einzelnen Funktionen eintrete (nachfolgend B), noch etwas näher auf diese staatserhaltende Funktion der Opposition eingehen.

Was heisst denn eigentlich staatserhaltend? Die Beantwortung dieser Frage hängt natürlich weitgehend vom Staatsbegriff und damit zusammenhängend auch vom politischen Standpunkt ab. Deshalb kann meine Beantwortung dieser Frage nur bedingt allgemeine Gültigkeit besitzen.

Ich gehe grundsätzlich von einem dynamischen Staatsbegriff aus, wie ihn v. a. ZIPPELIUS verwendet. Wenn also der Staat ein sich stetig wandelndes Gebilde ist, so beinhaltet auch die Erhaltung dieses Staates ein dynamisches Element. Staatserhaltung ist demnach nicht Konservierung eines im Moment bestehenden Machtgefüges, nicht die Verewigung hier und jetzt bestehender staatlicher Einrichtungen. Staatserhaltung ist also nicht - und das sei hier sehr deutlich gesagt - politischer Konservatismus.

Vielmehr bedeutet Staatserhaltung die Bewahrung des staatsbildenden Systems vor seiner Zerstörung. Mit anderen Worten heisst Zersetzung des Staates die Zerstörung jener gesellschaftsdynamischen Mechanismen, welche zur Ausgestaltung der tatsächlichen Herrschaftsstrukturen beitragen.

Deshalb kann sogar eine staatsverändernde Tätigkeit zur Erhaltung des Staates beitragen. Das Sprichwort "Stillstand ist Rückschritt" hat auch hier seine Gültigkeit. Ein Staatswesen, welches in starrem Konservatismus verharret, droht immer, in sich selber zusammenzubrechen. Verändernde Momente sind für seine Erhaltung aber nötig. Daher ist die Opposition, selbst wenn sie auf Veränderungen bestehender Strukturen abzielt (vgl. dazu hinten B 4), immer auch staatserhaltend (allerdings nur in einem freiheitlichen Staatssystem, SCHNEIDER, 30). SEIDEL bezeichnet die Opposition daher als "höchst wichtigen Integrationsfaktor im gesamten demokratischen Leben" (in Rolle der Opposition, 48). Sehr deutlich wird diese Funktion ausgedrückt von BECK (in Opposition, 47): "In einem Staat mit spielender Opposition liegt jedoch die Möglichkeit begründet, ohne katastrophale Erschütterungen über

Krisen hinwegzukommen." PETERS schreibt nicht minder deutlich: "Geheimbündelei, Verschwörungen, heimliche Umsturzaktionen werden bekanntlich am besten dadurch bekämpft, dass Ventile geschaffen werden, die eigenen politischen Auffassungen ... zur Erörterung zu stellen" (in Staatslexikon, II, Sp. 586; vgl. ferner derselbe, in OeZöR 10 (1959/60) 431 ff). Solche Ventile bilden namentlich die Möglichkeiten der Opposition. Ebenfalls als eine Art Sicherheitsventil sieht FOORD die Funktion einer Opposition: "The immediate purpose of Oppositions criticism is to check, prevent, and rectify any abuses of which government may be guilty" (2).

Es ist selbstverständlich, dass die Abgrenzung einer - grundsätzlich also staaterhaltenden - Opposition zur staatszersetzenden Tätigkeit enorm schwierig, ja sogar mit klaren Kriterien unmöglich ist. Es ist aber wichtig festzuhalten, dass nicht schon jede staatsverändernde Tätigkeit als staatszersetzend betrachtet wird. Verändernde Kräfte sind für die Erhaltung des Staates absolut notwendig. Insofern erscheint mir KLUXENS Formulierung etwas fragwürdig, wenn er schreibt: Opposition (er geht hier von der parlamentarischen aus) "sollte ... sich nur gegen die verfassungsmässige Regierung, nicht aber gegen den Staat und seine Verfassung richten" (in Staatslexikon, VI, Sp. 12). Was das "gegen den Staat" gerichtet Sein heisst, hängt sehr von der persönlichen Weltanschauung ab (vgl. dazu auch vorne Kap. 1 III B 2 b). Für "empfindliche Gemüter" kann bereits eine unerwünschte Infragestellung gegen den Staat gerichtet sein, geschweige denn eine ernsthafte Kritik an behördlicher Tätigkeit. (Dieses Phänomen lässt sich z.B. in den Auseinandersetzungen über Fragen der Armee beobachten: für viele Militärs ist schon ein Antimilitarist, wer es überhaupt wagt, auf gewisse Probleme hinzuweisen.) So eng darf nun aber der Spielraum eine Opposition in einer Demokratie nicht beschränkt werden. Die Grenze dieses Spielraumes einer demokratischen Opposition ist aber - wie vorne I C ausgeführt - dort anzusetzen, wo eine Opposition gegen Grundwerte der Demokratie gerichtet ist. Wann aber diese Grenze überschritten ist, lässt sich in Einzelfall oft nur schwer bestimmen.

Wenn ich im folgenden auf einige Funktionen der Opposition näher eingehe, so soll die staaterhaltende Funktion immer mit berücksichtigt werden. Eine Bemerkung sei hier aber noch angebracht: In der Literatur werden die nachstehend beschriebenen Funktionen einer Opposition meist nur anhand der parlamentarischen Opposition (dazu hinten Kap. 4 III C 1 a) dargestellt. Zum Teil ergibt sich dies aus dem spezifischen Gegenstand der zitierten Literatur. Nicht selten erscheint dies aber als eine weiter nicht begründete, m.E. unzulässige Einschränkung. Die nachgenannten Funktionen können prinzipiell von jeder Opposition erfüllt werden. Je nach Träger und verwendeten Mitteln (dazu hinten Kap. 3 und 4) wird allerdings die Gewichtung unter den einzelnen Funktionen verschieden sein.

B) Die einzelnen Funktionen

1. Konstruktive Staatsgestaltung

Die wohl wichtigste Funktion jeder Opposition ist die konstruktive Mitgestaltung des Staatsgefüges. Sie dominiert alle andern, im folgenden noch anzuführenden Funktionen. In ihr kommt auch der staatserhaltende Charakter der Opposition, wie vorne A beschrieben, am deutlichsten zum Ausdruck. Opposition darf also nicht nur um der Opposition willen geschehen; sie muss auf die konstruktive Gestaltung der staatlichen Wirklichkeit gerichtet sein. CARLO SCHMID bezeichnete in der 10. Sitzung des ersten Bundestages die Opposition als "den anderen Bewegter der (deutschen) Politik" (zit. bei STERNBERGER, 129).

In der Literatur wird diese Funktion von zahlreichen Autoren erwähnt. KRUEGER (201) umschreibt sie so: "In der Tat besteht ihre (der Opposition, d. V.) vornehmste Aufgabe darin, neue Ideen und Schichten friedlich in das bestehende Staatswesen zu integrieren". Nach SCHMITT (315) stellt sich dies wie folgt dar: "Mehrheit und Minderheit, Regierungspartei und Opposition suchen durch Erörterung von Argument und Gegenargument den richtigen Beschluss" (ähnlich auch KLUXEN, in Staatslexikon, VI, Sp. 12; DAHL, in Political Oppositions, 391; in diesem Sinne auch KURT SCHUMACHER, zit. bei VOGT, 67; ein solches Vorgehen setzt allerdings bereits ein Stück Konsens mit der Regierung voraus, vgl. BECK, in Opposition, 44). SCHMITT bezieht sich hier auf das seiner Untersuchung zugrundeliegende Zwei-Parteien- (bzw. Zwei-Block-) System. Aber seine Aussage trifft auch für demokratische Beschlüsse in einem Vielparteiensystem zu. Hier liegt übrigens auch die grosse Bedeutung des Kompromisses als Mittel der Opposition begründet (dazu hinten III C 2).

Eine wichtige Funktion der Opposition ist es also, konstruktiv an der Lösung staatlicher Aufgaben mitzuwirken. Durch diese aktive Mitwirkung werden mögliche schwere Konflikte von vornherein ausgeschlossen oder doch zumindest die Gefahr ihres Aufbrechens erheblich gemildert. So bezeichnet BURDEAU (Science Politique, VII, 43) die Opposition völlig zu Recht als einen "facteur de rapprochement". (Vgl. dazu auch das vorne A wiedergegebene Zitat von BECK, in Opposition, 47, wo die konfliktverhindernde Funktion ebenfalls deutlich zum Ausdruck kommt.)

2. Kritik

Insofern, als hier unter Kritik eine konstruktive verstanden wird, ist diese Funktion der Opposition bereits in der vorne (1) genannten gestaltenden (konstruktiven) enthalten. Da sie aber in der politischen Wirklich-

keit vielfach die augenfälligste Funktion darstellt (man denke nur an die gegenseitigen Anödereien im deutschen Bundestag im Vorfeld von Wahlen), soll ihr hier etwas mehr Raum gelassen werden.

In der Literatur wird die Kritik an der Regierungsarbeit von fast allen Autoren als Funktion der Opposition genannt, so etwa von VOGT (43, welcher sie zusammen mit der Kontrolle und dem Entwurf einer alternativen Regierungspolitik als Hauptaufgabe der Opposition sieht), KLUXEN (in Staatslexikon, VI, Sp. 12), BILLING (in Staatslexikon, X, Sp. 783), HERETH (10), FOORD (2), PETZKE (227 ff), FRIESENHAHN (in Strukturwandel, 128 f), HENNIS (Politik, 109) und JENNINGS (86, 90).

Immer wird aber Opposition als konstruktive Kritik verstanden (so auch von KLUXEN, in Staatslexikon, VI, Sp. 12; BLOCH, 50). Sehr deutlich äussert dies JENNINGS (90): "Even in normal times, it is not the business of an Opposition to obstruct gouvernement. Its purpose is to criticize, not to hinder". Die konstruktive Zielgerichtetheit der Kritikfunktion kommt bei JENNINGS auch an anderen Orten zum Ausdruck: "The Opposition warns; and in warning it seeks to change opinion". Die Kritik kann also sogar massiv, ja mit ultimativer Drohung verbunden sein. Aber letztlich nur mit dem Zweck, dadurch auf die Gestaltung der politischen Wirklichkeit einzuwirken. Am grössten ist die Wirkungsmöglichkeit im System der parlamentarischen Demokratie: die ultimative Drohung kann zum Sturz der Regierung und zur Uebnahme der Regierungsfunktion durch die Opposition führen. Daraus ergibt sich aber gerade in diesem System eine Vergrösserung der Verantwortung einer Opposition: Sie darf nicht nur destruktiv opponieren. Sie muss letztlich die Regierungsverantwortung übernehmen können (vgl. dazu VOGT, 53 f).

Die Verantwortung einer Opposition für ihre Handlungen besteht aber auch - wenn auch in anderer Form - in einer direkten Demokratie. Dort ist es nicht die mögliche Regierungsverantwortung, welche eine Opposition vor Destruktion zurückhalten soll, sondern die Mitverantwortung aller an einem Entscheid Beteiligten, welche ein wesentliches Element der direkt-demokratischen Gesellschaftsordnung darstellt.

Kritik kann nur dann eine Wirkung entfalten, wenn sie irgendwo geäussert werden kann (in diesem Sinne BURDEAU, Science Politique, IV, 469: "Contredire un ministre maître de sa politique et indépendant dans son action, c'est de l'opposition; ..."). Es ist allerdings nicht primär die Aufgabe einer Opposition, die Kritik im direkten Zwiegespräch anzubringen. Vielmehr "besteht die kritische Funktion der ... Opposition vor allem darin, die bestehenden Kontroversen vor das Forum der Öffentlichkeit zu bringen. Sie ist ein Instrument zur 'Veröffentlichung der Politik'" (VOGT, 43; VOGT bezieht diese Aussage zwar auf die parlamentarische Opposition; eine Verallgemeinerung scheint mir aber zulässig; ebenso HERETH, 11). Hierin zeigt sich, dass die Opposition ihre Wirkung nur durch Zuhilfenahme der Massenmedien (dazu hinten Kap.

3 V und Kap. 4 IV B 3 a) ausüben kann. Die Medienpolitik ist deshalb für die Existenz einer Opposition von grundlegender Bedeutung. (Ähnliches gilt auch für die Kontrollfunktion, nachfolgend 3.)

Gerade aber die von den Massenmedien als Elemente der Opposition geübte Kritik muss eine konstruktive sein. Eine Publizistik, "die sich die Kritik um ihrer selbst und ihrer geschäftlichen Ausnutzungsmöglichkeiten willen zum Ziel gesetzt hat, ohne daraus eine Verpflichtung zu dauernder konstruktiver Mitarbeit am politischen Leben abzuleiten", ist einer funktionierenden Demokratie nicht dienlich (so NZZ v. 10.3.1967, Abendausgabe, 5). Gerade sie soll konstruktiv wirken und politische Verantwortung mitübernehmen. Kritik um ihrer selbst willen ist destruktive Kritik und entspricht deshalb nicht unseren Anforderungen an eine konstruktive Opposition.

3. Kontrolle

Eine ebenfalls sehr zentrale Bedeutung (namentlich in einer Demokratie) nimmt die Kontrollfunktion ein. Durch Opposition kontrollieren die nicht direkt an der Macht Beteiligten die Tätigkeit der Regierung (bzw. jener, welche an der Macht sind). Diese Kontrolle ist für die Staatserhaltung unbedingt notwendig, da sonst die Gefahr besteht, dass das Staatswesen sich durch exzessiven Machtgebrauch seiner Organe selbst zerstört.

Die Kontrollfunktion ist auch in der Literatur von grosser Bedeutung (so bei LOEWENSTEIN, 39 ff; 267; VOGT, 43; KLUXEN, in Staatslexikon, X, Sp. 12; BILLING, in Staatslexikon, X, Sp. 782 f; PETZKE, 226 f; FRIESENHAHN, in Strukturwandel, 129 f; GRUNER, Parteien, 60 f; HENNIS, Politik, 109; GEHRIG, 97; SCHUMANN, in Der Staat, 5 (1966) 88 f; zur parlamentarischen Kontrolle vgl. etwa KALT, 67 ff; GEHRIG, 4 f, 136 f; mit Bezug auf die Presse als Träger der Opposition vgl. auch SALADIN, 45). DUVERGER (Institutions, I, 161) vergleicht in diesem Zusammenhang die Rolle der Opposition mit jener der Volkstribunen in der römischen Republik. Er spricht dabei von den "fonctions de contrôleur et de revéditeur". Auch BURDEAU streicht die zentrale Bedeutung der Opposition als Kontrollmittel heraus (allerdings bezogen auf die parlamentarische Opposition; dazu hinten Kap. 4 III C 1 a). Er schreibt von der Opposition, dass "son activité conditionne l'existence du parlementarisme puisqu'elle est indispensable au déclenchement de son mécanisme essentielle: la responsabilité ministérielle" (Science Politique, VII, 44). Zu kontrollieren ist insbesondere auch, ob eine gewählte Behörde das durch den Wähler in sie gesetzte Vertrauen rechtfertigt (HENNIS, Politik, 43).

In einem weiteren Rahmen sieht LOEWENSTEIN (39 ff) die Kontrollfunktion. Er weicht von der herrschenden Gewaltenteilungslehre (für die

Schweiz vgl. dazu etwa FLEINER/GIACOMETTI, 470 ff; kritisch zu dieser Lehre, welche ja auf MONTESQUIEU zurückgeht, auch PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 568; eingehend ferner HAETTICH, Demokratie, 120 ff) ab und nennt als neue "Dreiteilung der Staatsfunktionen":

- "die politische Grundentscheidung" (Rechtssetzung),
- "die Ausführung der politischen Grundentscheidung" (Verwaltung, Justiz),
- "die politische Kontrolle" (45 ff).

Auch KLUXEN (in Staatslexikon, VI, Sp. 13) sieht die Opposition in einem neuen Gewaltenteilungssystem. Er spricht von einer zweiten Phase der Gewaltentrennung. Für ihn hat namentlich die parlamentarische Opposition das frühere Widerspiel zwischen Regierung und Parlament (zu dessen Verschwinden vgl. ZIPPELIUS, 209) innerhalb des Parlamentes selbst wieder aufgenommen (vgl. auch BILLING, in Staatslexikon, X, Sp. 782 f; HENNIS, Politik, 106 f; PETZKE, 231; VOGT, 47; HABERMAS, Begriff, 33; STERNBERGER, 133; GEHRIG, 95; anders hierzu JAEGER, 23).

Für LOEWENSTEIN übernimmt die Opposition in ihrer Kontrollfunktion eine wichtige Staatsfunktion. Er beschränkt sich allerdings auf die verfassungsmässig institutionalisierten Funktionen der Kontrolle. Man müsste hier aber weitergehen und nicht-institutionalisierte Formen mit berücksichtigen. Deren faktische Bedeutung ist nämlich nicht zu unterschätzen.

Kontrollfunktion und kritische Funktion stehen in einem direkten inneren Zusammenhang (so auch VOGT, 44). Eine Kontrolle ist nur sinnvoll, wenn sie kritisch ausgeübt wird. Werden bei der Kontrolle Unstimmigkeiten entdeckt, so muss entsprechende Kritik geübt werden (vgl. dazu das vorne 2 Gesagte).

Soll eine Opposition Kontrolle und entsprechende Kritik ausüben, so bedingt das natürlich, dass sie über die Tätigkeit der Regierung informiert ist. Nur transparentes staatliches Handeln ist einer wirksamen Kontrolle zugänglich (vgl. dazu hinten C). Aber selbst dann wird eine Opposition abhängig sein von dem Regierungs- und Verwaltungsapparat, den sie ja gerade kontrollieren sollte, weil dessen Informationsvorsprung auch bei grösstmöglicher Transparenz immer noch beachtlich sein wird (vgl. dazu etwa GEHRIG, 168).

4. Innovation (Aufstellen einer Alternative)

Ein weiterer wichtiger Aspekt oppositioneller Tätigkeit ist das Aufstellen von Alternativen. Zum Teil ist diese Funktion in den vorstehend ge-

nannten enthalten. So kann z. B. eine Kritik nur dann konstruktiv sein, wenn nicht nur gesagt wird, was falsch gemacht wurde, sondern auch, wie man es besser machen könnte, also wenn mit der Kritik zugleich eine Alternative vorgelegt wird.

Die Notwendigkeit einer Alternative für das Funktionieren einer Opposition wird von zahlreichen Autoren festgehalten, bzw. deren Vorhandensein vorausgesetzt, so z. B. von JENNINGS (zit. bei FRIEDRICH, 5), FRIEDRICH (49 ff), AGNOLI/BRUECKNER (82), KLUXEN (in Staatslexikon, X, Sp. 783), HERETH (10), JOHNSON (in Parlamentarische Opposition, 25), PETZKE (239 ff), LORWIN (in Political Oppositions, 152), FRIESENHAHN (in Strukturwandel, 128 f), KURT SCHUMACHER (zit. bei KIRCHHEIMER, in Political Oppositions, 242). HENNIS (Politik, 109) und VOGT (43 f) betrachten beide den Entwurf einer alternativen Politik als die wichtigste Aufgabe der Opposition (vgl. allerdings die Einschränkungen bei VOGT, 46, welche aber nur für ein parlamentarisches System Geltung haben können), welche die anderen erst wirksam macht (so GEHRIG, 23). Auch KRUEGER setzt das Vorhandensein einer Alternative voraus, wenn er von "neuen Ideen und Schichten" spricht (201; in diesem Sinne auch LEHNDORFF, in Alternativen, 155 f; OPITZ, ebenda, 399 f).

Das Vorhandensein klarer politischer Alternativen ist eine notwendige Voraussetzung für die gesunde Entwicklung eines Staates. Sie bilden das nötige Innovations-Substrat, welches zur Erhaltung des Staates nötig ist. Gerade diese Erneuerungsfunktion zeigt auch deutlich das konstruktive Element der Opposition: Erneuern ist eben nicht Zerstören! BOLINGBROKE formulierte es so: "Schlechten Massnahmen opponieren und gute Massnahmen vorschlagen" (zit. bei VOGT, 44; vgl. weiter über BOLINGBROKES Ansichten zu diesem Problem JAEGER, 132).

Nun stellt sich aber gerade in einer direkten Demokratie die Frage, was unter klaren politischen Alternativen zu verstehen sei. Stehen in einem parlamentarischen System die grundsätzlichen Alternativen im Vordergrund, so sind es in der von pragmatischen Gesichtspunkten dominierten direkten Demokratie eben auch auf den Einzelfall bezogene Ad-hoc-Alternativen, welchen eine besondere Bedeutung zukommt (vgl. dazu eingehend FRIEDRICH; ferner OPITZ, in Alternativen, 395 ff).

Neben diesen materiellen können auch methodische und personelle Alternativen von Bedeutung sein (vgl. dazu FRIEDRICH, 55 ff). In einer direkten Demokratie sind zwar methodische Alternativen im Allgemeinen ebenfalls nur in Einzelfällen möglich (ein Beispiel einer relativ grundsätzlichen methodischen Alternative ist das Postulat nach Demokratisierung der Planung). Personelle Alternativen sind in einem Vielparteiensystem, in welchem sich die Parteien von ihren Programmen her nicht mehr grundsätzlich unterscheiden, kaum mehr möglich.

Für die Analyse politischer Opposition in einer direkten Demokratie ist der meist pragmatische Charakter einer Oppositionshandlung von besonderer Bedeutung. Gerade dies macht die Zuordnung einer Oppositionsrolle oft auch besonders schwierig (vgl. dazu hinten III C 1).

C) Die Voraussetzung jeder Opposition: Transparenz staatlichen Handelns

Die eben umschriebenen Funktionen einer Opposition haben zu ihrer Wahrnehmung alle eine gemeinsame Voraussetzung: die Transparenz staatlichen Handelns (zu deren Entwicklung vgl. KALT, 29 ff). Wenn eine Opposition Kontrollfunktionen wahrnehmen soll, so muss auch bekannt sein, was gemacht wird. Oeffentlichkeit des staatlichen Handelns ist deshalb eine unerlässliche Voraussetzung für die Kontrolle (dazu KALT, 41 f).

In einer Demokratie kommt der Transparenz (oder Oeffentlichkeit) der staatlichen Tätigkeit eine besonders grosse Bedeutung zu. Sie ist ganz allgemein die Voraussetzung zu einer "freien, selbständigen Meinungsbildung" (KALT, 43). Insbesondere ermöglicht aber erst die Oeffentlichkeit der staatlichen Tätigkeit deren Kontrolle durch das Parlament (KALT, 67 ff). Nur die Oeffentlichkeit der Parlamentsarbeit ermöglicht deren Kontrolle durch die Stimmbürger (zu deren staatsrechtlichen Rechtfertigung eingehend KALT, 37 ff). Aus den gleichen Gründen ist aber bei den heutigen Arbeitsparlamenten auch die Transparenz für die Tätigkeit vorberatender Kommissionen (vgl. dazu auch hinten Kap. 4 III C 3) zu verlangen (KALT, 49 ff).

Transparenz kann nicht nur durch Oeffentlichkeit, d.h. Zugänglichkeit für alle, erreicht werden. Ein sehr wesentlicher Punkt ist die aktive Information (zur Informationsfreiheit vgl. vorne I B 3 a). Deren Fehlen bzw. Mangelhaftigkeit ist mit eine Ursache für die Krise unserer Demokratie (vgl. GLATTHARD, Die Demokratie in der Zerreißprobe, PRO 11/1975 10 ff). Eine besonders wichtige Aufgabe kommt in diesem Zusammenhang den Massenmedien (vgl. dazu KALT, 51 ff; hinten Kap. 4 IV B 3 a) und den politischen Parteien (dazu hinten Kap. 4 IV B 3 b) zu.

III. OPPOSITION IN DER DIREKTEN DEMOKRATIE

A) Einleitung

Opposition ist eine Erscheinung, welche notwendig in jedem Staat vorkommt, da "Konflikt ein Grundphänomen jeder politischen Ordnung ist" (BILLING, in Staatslexikon, Sp. 780; vgl. zu dieser Notwendigkeit etwa auch BURDEAU, Science Politique, V, 576 f; ROSENKRANZ, in Theorie und Soziologie, I, 43, führt es so aus, dass die Regierung, welche keine Opposition vorfinde, sich eine solche schaffen müsse (Zitat eines englischen Ausspruches); ähnlich ZIPPELIUS, 87 f). Nun ist aber die konkrete Erscheinungsform und die Funktionsweise jeder Opposition in starkem Masse abhängig von der Staatsform. So ist Opposition in einer Diktatur etwas anderes als Opposition in einer direkten Demokratie. Die Unterschiede manifestieren sich nicht so sehr in den Funktionen, sondern vielmehr in deren unterschiedlichen Gewichtung, vor allem aber in den Trägern und in der Palette möglicher Oppositionshandlungen.

Im folgenden möchte ich im Sinne eines Ueberblickes die Besonderheiten einer Opposition in einem direkt-demokratischen System darstellen, bevor in den Kapiteln 3 und 4 die einzelnen Elemente solcher Opposition dargestellt werden.

B) Opposition als notwendiges Element jeder Demokratie

Die Demokratie zeichnet sich vorerst dadurch aus, dass jeder mit den gleichen Voraussetzungen am staatlichen Leben, insbesondere also an staatlichen Entscheidungen teilnehmen kann, ungeachtet seiner persönlichen Meinung. Für FRIEDRICH (in HWB der Sozialwissenschaften, II, 563 1. Sp.) gehört die "Anerkennung der Berechtigung von Meinungsverschiedenheiten" (vgl. zu diesen Meinungsverschiedenheiten etwa ENGELS' zweites Gesetz der Dialektik, zit. bei ZIPPELIUS, 112) zum Wesen der Demokratie (in diesem Sinne BVerfGE 5 204 f, 7 208; HAMANN, PVS 3 (1962) 244). Es wird automatisch "ein Dafür und ein Dagegen, (...) eine Minderheit und (...) eine Mehrheit" geben (GEHRIG, 81; ähnlich BURDEAU, Science Politique, IV, 477 f). Es ist eine logische Folgerung daraus, dass es Opposition geben muss (aus etwas anderer Sicht sieht BURDEAU, Science Politique, III, 327, diesen Zusammenhang). Opposition wurde ja als das zum Ausdruck Bringen abweichender Ansichten definiert. Wenn also alle am Entscheid teilhaben, so wird es unweiger-

lich Opposition geben (in diesem Sinne etwa PETERS, in OeZöR 10 (1959/60) 426; FERRERO, 272 ff; PETZKE, 214; DAHL, in Regimes, 2; ARNDT, in Rolle der Massenmedien, 2).

Nach VOGT wirkt die Opposition demokratisierend und dynamisierend (83; ähnlich für die parlamentarische Opposition i. e. S. HERETH, 19; als Beispiel für die Dynamisierung der Politik vgl. den Einfluss einer Opposition auf die Stimmbeteiligung, bei GRUNNER, Parteien, 191). Auch für KLUXEN sind Opposition und Demokratie zwangsläufig miteinander verbunden: "Opposition als legitimes Element des Staatslebens gibt es nur im demokratischen Staat. ." (in Staatslexikon, VI, Sp. 12). Diese Aussage ist insofern zu präzisieren, als es legitime Opposition auch in anderen Staatssystemen geben kann; in einer Demokratie gibt es sie aber zwangsläufig. (Davon zu unterscheiden ist die Frage der Legalität einer Opposition; vgl. dazu vorne I C 1, hinten Kap. 4 I B.) Für BILLING (in Staatslexikon, X, Sp. 780) ist in einer "freiheitlich demokratischen Ordnung" Opposition geradezu "Voraussetzung politischer Freiheit". OBERREUTTER formuliert den Zusammenhang zwischen Opposition und Demokratie sehr treffend: "Ihre (der Opposition, d.V.) Existenz oder Nichtexistenz gilt als zuverlässiger Indikator für Existenz oder Nichtexistenz von Demokratie in politischen Systemen" (vgl. dazu DAHL, in Political Oppositions, XVIII; ähnlich auch BURDEAU, Science Politique, V, 572; JENNINGS, 88) "oder gar als Kriterium für deren Einordnung in ein präziseres Kategorienschema" (vgl. dazu IONESCU/MADARIAGA, 8). Auch für KARL JASPERS ist das "wirksame Dasein der Opposition (...) das unerlässliche Zeichen eines freien Zustandes", d.h. einer Demokratie (da ein freier Zustand für JASPERS nur in der Demokratie möglich ist; Vom Ursprung und Ziel der Geschichte, Fischer, 1955, 156 f).

Opposition ist also eine logische Folge des demokratischen Systems. Durch Opposition wird diesem System jenes Mass an Innovation "eingeflösst", welches zu seiner Weiterentwicklung nötig ist. Eine Demokratie ohne Opposition ist undenkbar. Sie würde in Lethargie zugrunde gehen. Demokratie kann ohne Opposition nicht existieren (vgl. dazu VOGT, 83, wo er von der demokratisierenden Funktion der Opposition spricht; FERRERO, 273: "Die Opposition abschaffen, heisst die Souveränität des Volkes abschaffen"; BLOCH 50; GEHRIG, 80).

C) Opposition in der direkten Demokratie

1. Die absolute Polyvalenz der Opposition

In einem direkt-demokratischen System hat die Opposition gewisse Eigenheiten, auf welche ich hier in allgemeiner Form kurz eingehen möchte. Das Besondere der Opposition in der direkten Demokratie ist, dass sie - zumindest in gewissen Phasen - kaum recht als solche erkennbar ist. Es gibt zunächst keinen Träger, dem die Rolle der Opposition generell zugesprochen werden könnte. (Es mag sicher gewisse Gruppierungen geben, welche tendenziell eher oppositionell handeln als andere.) Es gibt aber auch nur verhältnismässig wenig Verhaltensweisen, welche fast ausschliesslich oppositionellen Charakter haben (so z. B. das Referendum oder die Abberufung von Regierungsmitgliedern). Sehr viele Mittel der Opposition (dazu hinten Kap. 4) sind zugleich überhaupt Mittel zur demokratischen Teilnahme (vgl. zu dieser Integration der Opposition in das Staatssystem BURDEAU, *Science Politique*, III, 328; ähnlich *Political Oppositions*, XVII).

Das Vorhandensein einer Opposition in der direkten Demokratie ist vielfach eine Frage des Standpunktes. In der Regel wird das Minderheitsverhalten als Opposition eingestuft. Allgemeiner liesse sich vielleicht sagen, dass Opposition meistens ein Verhalten der potentiell Schwächeren ist (also z. B. auch das Verhalten einer Mehrheit, wenn sie aufgrund der tatsächlichen Machtstruktur einer Minderheit unterlegen ist, so z. B. in der Wirtschaft Arbeitnehmer gegen Arbeitgeber).

In einer direkten Demokratie ist eine Opposition also in vielen Fällen nur sehr schwer erfassbar. In gewissen Phasen (z. B. einer Parlamentsdebatte) geht sie ganz im demokratischen Meinungsbildungsprozess unter. "Die unmittelbare Demokratie verwirklicht zugleich auch die Opposition innerhalb von Gesellschaft und Staat" (SCHUERMANN, 85). Pro und Kontra wird erwogen, ohne dass vom Einen oder Anderen klar gesagt werden könnte, er betreibe Opposition. "Wo sich die 'andere' Meinung (...) fast allsonntäglich kundtun kann, (...) besteht kein Bedürfnis, durch Opposition Alternativen präsentieren zu lassen" (SCHUERMANN, 1. c.). Häufig schreibt man jenen die Oppositionsrolle zu, welche sich nicht hinter den behördlichen Antrag stellen, also gegen die Regierung "kämpfen". Dies ist aber keineswegs zwingend, und man sollte m. E. mit diesem Kriterium für die Zuordnung der Oppositionsrolle grösste Zurückhaltung üben. Es entstammt dem parlamentarischen System, wo Opposition fast zwangsläufig gegen die Regierung gerichtet ist. Dieses Denkschema lässt sich aber keineswegs unbesehen auf die direkte Demokratie übertragen (vgl. zu diesen Problemen auch vorne Kap. 1 III B 2 b).

2. Der Kompromiss: Grundelement jeder Opposition in einer direkten Demokratie

Im Gegensatz zu anderen politischen Systemen wird in der direkten Demokratie jede Entscheidung in der Auseinandersetzung mehrerer Interessengruppen gesucht. Es gibt kein autoritäres "so oder so", sondern nur einen möglichst alle Interessen berücksichtigenden Mittelweg: den Kompromiss (der Kompromiss ist nicht allein in der direkten Demokratie von Bedeutung; vgl. zur Integration der Opposition durch Kompromisse BURDEAU, Science Politique, VII, 42; vgl. ferner GEHRIG, 111, 136; GRUNER, Regierung, 28; ders., Führungsgruppen, 96).

Dieser Kompromiss bildet in der direkt-demokratischen Willensbildung den einzig gangbaren Weg (SCHUELE bezeichnet den Kompromiss als für die Demokratie unentbehrlich, 339; für ZIPPELIUS ist er sogar eine Lebensform, 119 ff.). Demzufolge ist auch jede Oppositionshandlung in der direkten Demokratie letztlich nur auf die Beeinflussung der konkreten Ausgestaltung eines Kompromisses gerichtet. Die konstruktive Funktion der Opposition steht deshalb in der direkten Demokratie un-
zweifelhaft im Vordergrund.

Vielfach wird der Kompromiss als negativ und eine klare Politik verunmöglichend beurteilt. Entscheidungen sind aber in einer direkten Demokratie zwangsläufig immer nur Interessensausgleiche, also Kompromisse; eine klare politische Linie ist in dieser pragmatischen Staatsform ohnehin nicht möglich. Sehr deutlich formuliert z. B. FRIESENHAHN die positive Stellung des Kompromisses: "Der moderne Staat wird seine Ordnungsfunktion nur erfüllen und ein friedliches Zusammenleben der im Staat vereinten Menschen nur sichern können, wenn er den Weg des Kompromisses geht. Die widerstreitenden Interessen lassen sich nicht durch Diskussion auflösen und vereinigen" (in Strukturwandel, 128).

Die Kritik am heutigen Zustand in der Schweiz ist aber eine andere: Die politischen Kräfte stellen ihre Forderungen zum Vornherein auf das "Machbare" ein, d. h. sie beziehen die "Abstriche", welche sie in all-fälligen Verhandlungen machen müssen, schon im voraus in ihre politischen Postulate ein. Das führt zwangsläufig zu einer Verwässerung der politischen Strukturen, da sich dann die politischen Kräfte (v. a. die Parteien) immer weniger voneinander unterscheiden. Dies wiederum hat negative Auswirkungen auf die politische Aktivität der Stimmbürger (vor allem auf die Wahlbeteiligung), da z. B. personelle Alternativen kaum mehr von Bedeutung sind.

Eine Radikalisierung der Politik ist deshalb in dem Sinne nötig, dass die politischen Kräfte klare, unverfälschte Postulate in die politische Auseinandersetzung einbringen. In den Verhandlungen erst sollen all-fällige Abstriche zugunsten einer gemeinsamen, "starken" Lösung vor-

genommen werden. Interessante Ueberlegungen zu diesem Thema stellt GERMANN in seinem Aufsatz "Konkordanz- oder Konkurrenzdemokratie" an (ZSR 96 (1977) I 173 ff).

3. Grenzen der Opposition in einer direkten Demokratie

Auch in einer direkten Demokratie stellen sich die allgemeinen Probleme der Grenzziehung, wie ich sie vorne (I C) dargelegt habe. Sie stellen sich hier aber in einer verstärkten Masse:

In einer direkten Demokratie sind die Oppositionshandlungen nur schwer als solche zu erkennen. Es geht also letztlich um die Begrenzung der demokratischen Teilnahme überhaupt. Dabei sind wiederum zwei gegenläufige Prinzipien gegeneinander abzuwägen. Das Spektrum demokratischer Teilnahmemöglichkeiten sollte möglichst breit sein. Zum andern muss die Demokratie vor ihrer Zerstörung mit den eigenen Mitteln behütet werden.

Dabei wird bereits klar, dass es nicht bestimmte Oppositionshandlungen an sich sind, welche verboten werden sollten, sondern lediglich bestimmte Zielsetzungen, nämlich jene, welche gegen die Fundamente der Demokratie gerichtet sind. In einem Regime der Meinungsfreiheit, wie es in einer Demokratie zu herrschen hat, ist es aber geradezu unmöglich, gewisse Zielsetzungen zu verbieten. Es lässt sich in der Praxis Opposition nur begrenzen, indem man gewisse Einflusskanäle ausschaltet oder beschränkt (z. B. Verbot gewisser Inhalte einer Initiative, bzw. umgekehrt erhöhten Verfassungsschutz für gewisse Bestimmungen, vgl. das Nachfolgende).

Als Grundprinzip für diese Grenzziehung ist das Rechtsstaatsprinzip zu beachten. Es darf also nicht von vornherein durch willkürliche Verwaltungs- und Justiz-Entscheide Opposition verunmöglicht werden. Vielmehr bedarf die Beschränkung oppositioneller Tätigkeit klarer gesetzlicher und verfassungsrechtlicher Grundlagen.

Daraus ergibt sich, dass solche Schranken für die Opposition vor allem in der Verfassung zu setzen sind. Zu denken ist da etwa an eine Bestimmung, wie sie in zahlreichen europäischen Verfassungen steht, wonach grundlegende Normen der Verfassung, welche die Staatsstruktur garantieren, entweder nicht, oder dann nur unter sehr erschwerten Bedingungen abgeändert werden können (vgl. dazu vorne I C 3 b; vgl. auch PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 566). Im Bundesstaat bietet auch die Bundesverfassung die Möglichkeit, die Demokratie in den Gliedstaaten zu sichern. So z. B. durch eine Bestimmung, welche an die Verfassungen der Gliedstaaten gewisse Minimalvoraussetzungen richtet (vgl. BV 6 II lit. b, welcher den Kantonen eine republikanische Verfassung vorschreibt; ebenso Art. 28 des Bonner Grundgesetzes mit Bezug auf die Länder).

3. Kapitel

TRAEGER EINER OPPOSITION IN DER DIREKTEN DEMOKRATIE

I. ALLGEMEINES

Opposition wurde definiert als ein staatlich relevantes, also politisches Verhalten. Träger dieses Verhaltens ist also letztlich immer der Mensch; der Mensch als "homo politicus". Diese Trägerrolle kann er aber einerseits als Individuum (u. U. als ein "qualifiziertes" Individuum), andererseits als Mitglied einer politisch relevanten Organisation übernehmen (zu eng scheint mir deshalb die Definition von PETZKE, 7: "Opposition ist organisiert planvolle politische Gruppentätigkeit mit dem Ziele politischer Veränderung und Neuordnung", vgl. auch 8 ff, 90 ff; allerdings ist zuzugeben, dass mit zunehmendem Masse im heutigen Zeitalter der Massenorganisationen der einzelne, "auf eigenen Füßen alleinstehende" Bürger einflusslos bleibt, PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 580).

Die Trägerschaft durch Individuen soll hinten (II) behandelt werden. Dazu gehören auch nicht organisierte, zufällige Verbindungen mehrerer Individuen. Abzugrenzen davon sind die gewollten, organisierten Verbindungen (Parteien, Verbände, Vereine etc.) welche hinten (III) behandelt werden. Für die Zuordnung zur individuellen oder organisierten Trägerschaft sind oft äussere Merkmale massgebend. Gelegentlich sind die Uebergänge fliessend, so vor allem im Bereiche der Ad-hoc-Gruppierungen.

Für die Zuordnung einer oppositionellen Handlung zu einem Träger sind drei Gesichtspunkte massgebend, auf welche ich im folgenden kurz eingreten möchte: die persönlichen Eigenschaften (nachfolgend A), die Art der Oppositionshandlung (hinten B) und auch der Gegenstand oder Anlass dieser Handlung (C). Eine weitere Unterscheidung, welche v. a. für die soziologische Analyse einer Opposition von Bedeutung ist, soll hinten (D) ebenfalls erläutert werden: jene zwischen Initianten und Mitläufern.

Im konkreten Einzelfall wird die Zuordnung einer oppositionellen Handlung zu einem Träger immer relativ schierig sein, insbesondere in einer direkten Demokratie. Sehr oft ist eine eindeutige Zuordnung gar nicht möglich. "Mischformen" bilden in diesem Sinne die Regel (dazu auch hinten E).

A) Persönliche Eigenschaften

Am naheliegendsten ist die Zuordnung nach den persönlichen Eigenschaften des Oppositionellen. Ein Jugendlicher handelt somit als Individuum, ein Stimmbürger, welcher ein Referendum unterzeichnet, eben als Stimmbürger, der Kantonsrat, welcher mit einem parlamentarischen Vorstoss die Exekutive zur Rechenschaft ziehen will, als Parlamentarier.

Als was handelt nun aber derselbe Kantonsrat, wenn er in seiner Wohngemeinde ein Referendum unterschreibt? Wahrscheinlich eher als Stimmbürger. Und wenn er einen öffentlichen Protestaufruf gegen die Vollstreckung von Todesurteilen in Spanien unterzeichnet? In erster Linie doch als menschliches Individuum. Aber gibt nicht die Tatsache, dass er Parlamentarier, also eine bekannte Persönlichkeit ist, dieser Unterschrift mehr Gewicht, als jener des Herrn Huber zukommt? Es gibt also Uebergangsformen, bei denen eine eindeutige Zuordnung kaum möglich ist oder andere Faktoren (Mittel oder Zweck) massgebend sind.

B) Die Art der Oppositionshandlung

Hier wird ein Problem angesprochen, auf welches ich hinten (Kap. 4) noch ausführlicher zu sprechen komme: nämlich die Tatsache, dass gewisse - vor allem institutionalisierte - Oppositionsformen typischerweise gewissen Trägertypen zukommen. Um beim Kantonsrat zu bleiben: Seinen parlamentarischen Vorstoss konnte er nur als Parlamentarier einreichen. Hier ist die Zuordnung eindeutig. Etwas weniger eindeutig ist sie beim Referendum, welches aber typischerweise von Stimmbürgern ergriffen wird und deshalb die Vermutung zulässt, er habe es in eben dieser Eigenschaft unterschrieben. Noch weniger eindeutig, ja u. U. sogar völlig verschwommen wird die Zuordnung, wenn seine Parlamentariertätigkeit oder seine Persönlichkeit einer oppositionellen Handlung ein besonderes Gewicht verleiht (z. B. beim öffentlichen Aufruf, oder auch wenn er unter den Initianten eines Referendums zu finden ist). In diesen Fällen wird eine Zuordnung in klarer Form kaum mehr möglich sein.

Das letzte Beispiel zeigt bereits die Notwendigkeit einer weiteren Unterscheidung, nämlich die Trennung in die "Initianten" einer Opposition und deren "Mitläufer" (dazu hinten D).

C) Der Gegenstand der Opposition

Mitunter kann auch der Gegenstand (oder Anlass) einer Opposition ein Entscheidungskriterium für die Trägerzuordnung sein. Als Beispiel sei hier an die Demonstrationen gegen die Vollstreckung von Todesurteilen in Spanien anfangs Oktober 1975 (sie wurden oben bereits erwähnt) erinnert. Die Demonstranten drückten nicht primär als politische Organträger sondern als menschliche Individuen ihre Entrüstung über den Vorfall aus. Wird aber zum Beispiel das Verhalten des schweizerischen Bundesrates in diesem Zusammenhang kritisiert, so agieren die Menschen doch eher als Staats- bzw. Stimmbürger.

Wesentlich sind in solchen Fällen vielfach auch die Motive, welche von den Initianten geltend gemacht werden, bzw. die Gefühle, welche in den Mitläufern wach gerufen werden sollen, was aber jeweils nur in einer sorgfältigen soziologischen Analyse - wenn überhaupt - erfasst werden kann (dazu nachfolgend D).

D) Initianten - Mitläufer

Bei der Zuordnung einer Opposition zu einem bestimmten Träger ist auf eine Erscheinung besonders zu achten: Zahlreiche Oppositionshandlungen werden von einer heterogenen Trägerschaft ausgeübt, welche in mehr oder weniger aktive Teile zerfällt: so ist zu unterscheiden zwischen einem aktiven Kern (Initianten) und der eher passiven Masse (Mitläufer). Sind die Initianten politische Organisationen, so ergibt sich theoretisch gar eine Dreiteilung: in die Führerschicht (Initianten), Mitgliederschicht und die Massenschicht (Mitläufer) (vgl. PETZKE, 292). Die Mitgliederschicht steht irgendwo zwischen der Führerschicht und den Mitläufern. Diese Dreiteilung PETZKES beruht auf der soziologischen Tatsache, dass die Handlungen politischer Organisationen häufig auf Entscheidungen kleiner Gruppen (Führerschicht) basieren. Die Mitglieder der Organisation bilden dann den engeren Mitläuferkreis, welcher kraft der Organisationsgewalt "bei der Stange" gehalten werden kann. Sind die organisationsinternen Entscheidungsstrukturen aber demokratisch aufgebaut (zu deren Notwendigkeit bei den Parteien vgl. hinten III B 3 d), so gehören die Mitglieder u. U. ebenfalls zu den Initianten.

Da die organisationsinternen Entscheidungsstrukturen von aussen oft nicht erkennbar sind, scheint mir die Zweiteilung in Initianten und Mitläufer für unsere Zwecke sinnvoller. Die Verteilung dieser Rollen spielt für die politisch-soziologische Struktur einer Gesellschaft eine wichtige

Rolle. Ihr wäre also in einer empirischen Untersuchung über eine Opposition grösste Aufmerksamkeit zu schenken. (Selbstverständlich müsste dort, wo Einblick besteht, auch den organisationsinternen Strukturen Beachtung geschenkt werden.)

Es geht hier vor allem um die Tatsache, dass diese beiden Trägerarten (also Initianten und Mitläufer) von ihren Eigenschaften her nicht unbedingt gleich zu sein brauchen. Vor allem spielt hier auch die Relation von politischen Gemeinschaften (dazu hinten III) und Individuen (dazu hinten II) eine Rolle. Zudem ist auch massgeblich, welche Argumente oder Motive von den Initianten geltend gemacht werden, und auf welches Zielpublikum eine Handlung ausgerichtet ist, d.h. woher sich nach Meinung der Initianten die Mitläufer rekrutieren sollen.

Mitläufer bedeutet in diesem Zusammenhang übrigens nicht etwas Negatives, wie es in der umgangssprachlichen Verwendung dieses Wortes zum Ausdruck kommt. Vielmehr ist in den meisten Fällen diese Spaltung in Initianten und Mitläufer eine natürliche Erscheinung (vgl. dazu meine Ausführungen über die Notwendigkeit politischer Organisationen gerade in einer Demokratie, hinten III B 3, dort v.a. b). In der Regel sind also Organisationen (u.U. auch solche ad-hoc) die Initianten, welche sich in einem bestimmten Kreis (Zielpublikum) die Unterstützung suchen (vgl. hinten III A 3).

E) Problematik der Kategorisierung

Es ist offensichtlich, dass die vorhin genannten Unterscheidungskriterien nicht in allen Fällen die befriedigende Zuordnung einer Oppositionsrolle erlauben. Es sind dabei sehr komplexe individual-, gruppen- und massenpsychologische Faktoren von Bedeutung. Zudem ist fraglich, ob in einer direkten Demokratie mit ihrem stark polyvalenten politischen Kräftespiel und daher auch mit nur schwer fixierbaren Oppositionsrollen (vgl. dazu vorne Kap. 2 III C 1) ein festes Zuordnungsschema sinnvoll ist, und ob überhaupt bestimmte Trägertypen als potentiell häufiger oppositionell handelnd festgestellt werden können. Diese Fragen können aber nur eingehende soziologisch-psychologische Untersuchungen beantworten.

Wenn ich hier also trotzdem verhältnismässig ausführlich auf diese Zuordnungskriterien eingegangen bin, so deshalb, weil ich versuchen möchte, für die empirische Forschung ein möglichst brauchbares analytisches Instrumentarium zur Verfügung zu stellen. Dieses wird sicherlich noch Unzulänglichkeiten und Lücken aufweisen. Zumindest stellt es einen Anfang dar, auf dem man, so glaube ich, wenigstens aufbauen kann. Diese Arbeit steht denn auch vorwiegend auf theoretischem "Boden" (mit Aus-

nahme einiger Beispiele). Erst die Verwendung dieses Instrumentariums in der empirischen Untersuchung wird seine Tauglichkeit unter Beweis stellen können.

II. DER MENSCH ALS "HOMO POLITICUS"

A) Als Individuum

Opposition ist grundsätzlich ein menschliches Verhalten. Das Recht auf Opposition ist ein Grundrecht (vgl. vorne Kap. 2 I B). Es steht also grundsätzlich jedem Menschen zu. Jedes Individuum kann in einer Demokratie auch von diesem Recht sinnvoll Gebrauch machen, kommt ihm doch "durchaus immer auch Macht" zu (STERNBERGER, 18).

Da aber eigentlich auch hier der Grundsatz der "lex specialis" - allerdings im übertragenen Sinne - gilt, bezeichnen wir nur dann den Menschen in seiner Eigenschaft als Individuum in der Gesellschaft als Träger einer Opposition, wenn kein qualifizierendes Merkmal, wie sie hinten (B und C) beschrieben werden, dazukommt, oder wenn nicht besondere Gründe (hinten 2) vorliegen.

1. Individuen ohne qualifizierende Merkmale

Der Mensch ist immer dann als Individuum Träger einer Opposition, wenn ihm ein qualifizierendes Merkmal fehlt, er also insbesondere nicht zu den Stimmbürgern (dazu hinten B) zählt. Man kann verschiedene Kategorien unterscheiden, welche diese Eigenschaften nicht besitzen: die Kinder und Jugendlichen (nachfolgend a), die erwachsenen Staatsbürger, welche nicht Stimmbürger sind (b) und die Ausländer (bzw. Nicht-Staatsbürger, c).

a) Kinder und Jugendliche

Mit zunehmender Urteilsfähigkeit (im Sinne des Privatrechts) werden Kinder und vor allem auch Jugendliche ebenfalls in politischen Fragen urteilsfähig. Auch wenn sie noch nicht im Besitze politischer Rechte sind, können sie sich bereits politisch betätigen und dabei auch oppositionell handeln. So können sie z. B. eine Petition unterzeichnen, an einer Kundgebung teilnehmen, persönlich im Gespräch an der politischen Meinungsbildung mitwirken (z. B. als Jungmitglied einer Partei bei der Beschlussfassung über die Abstimmungsparolen). In einem begrenzten Bereich (v. a. Schule) können sie auch in institutionalisierten Formen an der demokratischen Willensbildung teilnehmen (Schüler-Mitbestimmung, Jugendparlamente etc.).

Auf den Gesamtstaat bezogen ist ihr Handeln meist aber ein individuelles, nicht organmässiges. Entsprechend ist ihre faktische Bedeutung (mit

Ausnahme der erwähnten Spezialbereiche) als Oppositionsträger eher gering.

b) erwachsene Staatsbürger, welche nicht im Besitze des Stimmrechtes sind

In einer Demokratie sollte eigentlich eine (mengenmässige) Identität zwischen Staatsbürgern und Stimmbürgern bestehen. Meist ist aber trotzdem ein Teil der erwachsenen Staatsbürger aus irgendwelchen Gründen von den politischen Rechten ausgeschlossen. Auch diese können aber zu Trägern politischer Opposition werden. Zu denken ist da z. B. an nicht stimmberechtigte Frauen, in den politischen Rechten Eingestellte oder Andere, denen aus irgendwelchen Gründen keine politischen Rechte zustehen.

Ihre Mittel sind in der Regel nicht institutionalisiert. Ihre Bedeutung ist aber insofern grösser, als ihre politische Aktivität vor allem darauf gehen wird, die mengenmässige Identität zwischen Staatsbürgern und Stimmbürgern tatsächlich herzustellen. Es sind also in der Regel grundlegende Probleme Anlass zu ihrer oppositionellen Tätigkeit (vgl. etwa die Bemühungen der Frauen zur Erlangung der politischen Gleichberechtigung in den 50er- und 60er-Jahren).

c) Ausländer

Ihre Gruppe bildet für jedes demokratische Gemeinwesen eine der heikelsten Trägergruppen politischer Aktivitäten, da sie weder zu den Stimmbürgern noch zu den potentiellen Stimmbürgern (wie z. B. die Kinder und Jugendlichen) gehören. Dennoch sind sie durchaus mögliche Träger einer Opposition. So wenn ein Ausländer einen Protestbrief gegen einen die ausländischen Kinder benachteiligenden Beschluss der Schulbehörde schreibt. Oder wenn ein Ausländer die Äusserungen eines NA-Politikers in einer Zeitung mit einem Leserbrief bekämpft. Oder wenn ein Ausländer im Abstimmungskampf zu einer Ueberfremdungs-Initiative in der Zeitung zu deren Ablehnung aufruft.

Die besondere Problematik dieser Trägergruppe liegt in ihrer Legitimation. Ich möchte hier auf dieses Problem kurz eintreten, weil es von allgemeiner staatspolitischer Bedeutung ist. Ich habe vorne (Kap. 1 III A 2 b) das Interesse am Entscheid oder allgemeiner an der Sache als Legitimationserfordernis aufgezählt. In ganz besonderer Weise muss dieses Interesse bei Ausländern vorausgesetzt werden. Es geht hier insbesondere um die Frage der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines fremden Staates. Ausländer sind mit dem Schicksal ihres Aufenthaltsstaates nur bedingt und vor allem nur punktuell verbunden. Im Gegensatz sind die vorn (a und b) genannten Gruppen von Individuen viel direkter mit dem Schicksal ihres Staatswesens verbunden, sind sie doch zumindest Bürger dieses Staates. Insofern als die Ausländer ebenfalls potentielle Staatsbürger sein können (Einbürgerungen), sind die Uebergänge

fließend. Die Legitimation von Ausländern zur politischen Opposition (ja überhaupt zu politischer Tätigkeit) ist aber vorwiegend ein politisches Problem. (Vgl. dazu vor allem die Arbeiten von ZIEGLER, Die Stellung der Ausländer in und zum Aufenthaltsstaate, Diss. Basel, O.O. 1973, und HAUSER, Die den Ausländern in der Schweiz garantierten Freiheitsrechte, Diss. Zürich, Winterthur 1961, v.a. 93 ff.) Es ist deshalb mit der Bejahung der Legitimation vielleicht etwas mehr Zurückhaltung als in den übrigen Fällen geboten. Aber sicher ist die Legitimation dort gegeben, wo klare Bedürfnisse und Rechte der Ausländer zur Diskussion stehen (vgl. etwa die immer wieder geführten Diskussionen zum Ausländerstimmrecht; dazu etwa die bereits zitierte Arbeit von ZIEGLER, Bd. 2; Ausländerstimmrecht in der Kirche, Arbeitsbericht der Tagung für kirchliche Behörden ... v. 6./7. Mai 1972 in der Paulus-Akademie, hektographiert, hrsg. von der Paulus-Akademie, Zürich 1972).

2. Individuen mit qualifizierenden Merkmalen

Auch Individuen, denen eigentlich qualifizierende Merkmale zukommen, können in ihrer Eigenschaft als menschliche Individuen Opposition betreiben. Wenn z. B. ein Stimmbürger an einer Demonstration gegen die Vollstreckung von Todesurteilen in Spanien teilnimmt, so tut er dies nicht als Organträger in Ausübung einer verfassungsmässigen Kompetenz.

Die Zuordnung ist allerdings in vielen Fällen nicht einfach. Der Stimmbürger, welcher an einer Demonstration gegen Atom-Kraftwerke teilnimmt, handelt ja auch nicht in Ausübung einer verfassungsmässigen Kompetenz, wie wenn er ein Referendum unterzeichnen würde. Handelt er nun aber als Individuum? Oder ist nicht die Tatsache, dass er ein Stimmbürger ist, in dieser Funktion aber in der strittigen Frage nicht in Ausübung seiner verfassungsmässigen Kompetenz zum Zuge kommt, für den Gehalt seiner Oppositionshandlung mit von Bedeutung?

Der psychologische Einfluss qualifizierender Eigenschaften (vgl. vor allem auch hinten B 3) ist schwer zu erfassen, darf aber nicht unterschätzt werden. Es geht hier um die Frage nach den effektiven Führerpersönlichkeiten, deren Einflusskraft letztlich die demokratischen Entscheidungsstrukturen unterlaufen kann.

B) Als Stimmbürger

1. Allgemeines

Als Stimmbürger werden in dieser Arbeit jene Staatsbürger im staatsrechtlichen Sinne bezeichnet, denen politische Rechte, also namentlich Stimm- und Wahlrecht zukommen (zu den politischen Rechten vgl. allg. FLEINER/GIACOMETTI, 428 ff; zur staatsrechtlichen Bedeutung der politischen Rechte vgl. AFFOLTER, 46 ff, 76 ff; häufig wird auch die Bezeichnung Aktivbürger verwendet, was aber angesichts der verbreiteten Stimmabstinenz etwas fraglich erscheint). Diese Abgrenzung scheint mir deshalb sinnvoll, weil einem Stimmbürger eine relativ grosse Palette institutionalisierter politischer Teilnahmeformen zur Verfügung steht, welche der "gewöhnliche Staatsbürger" entbehren muss. Ich nenne hier nur die wichtigsten: Wahlen, Initiative, Referendum, Teilnahme an Versammlungen in der Versammlungsdemokratie.

In einer direkten Demokratie (überhaupt in einer Demokratie) sollte eigentlich jeder Staatsbürger auch Stimmbürger sein. Es kommt aber immer wieder vor, dass aus irgendwelchen Gründen bestimmte Gruppen von Staatsbürgern die Eigenschaften des Stimmbürgers nicht zukommen. Ich erinnere an die Frauen vor der Einführung des Frauenstimmrechtes (und heute noch in beiden Appenzell). Zu denken wäre aber auch an die "in den bürgerlichen Ehren und Rechten eingestellten" Staatsbürger oder an Staatsbürger, welche im Ausland wohnen, und denen man deswegen keine politischen Rechte zubilligt. (Durch das neue BG über die politischen Rechte der Auslandschweizer v. 19. Dezember 1975 wurde diese rechtliche Einschränkung für Auslandschweizer aufgehoben; ein faktischer Ausschluss besteht für viele Auslandschweizer aber auch weiterhin).

Bei einer Gruppe entsteht allerdings diese Trennung zwangsläufig: bei den Kindern und Jugendlichen. Sie können logischerweise nicht als Stimmbürger mit politischen Rechten versehen werden. Die altersmässige Abgrenzung dieser Gruppe, das sogenannte Stimmrechtsalter, ist jedoch von grösster Bedeutung. Dieses sollte bewusst möglichst tief (u. U. nach Sachbereichen differenziert) angesetzt werden. Doch hier auf die breite Diskussion zu diesem Problem einzugehen, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

Es sollte meines Erachtens Ziel jedes demokratischen Staates sein, die personelle Identität zwischen Staatsbürgern und Stimmbürgern möglichst weitgehend herzustellen.

2. Stimmbürger ohne weitere qualifizierende Merkmale

Darunter sind alle nicht in einem gewählten Amt stehenden Stimmbürger zu verstehen. Ihnen stehen, wie bereits erwähnt, zahlreiche institutionalisierte Formen der Teilnahme und damit auch der Opposition zur Verfügung (vgl. dazu hinten Kap. 4, v. a. II). Die Zuordnung der Oppositionsrolle auf diese Trägergruppe ist also immer dann relativ eindeutig, wenn die verwendeten Mittel diesem spezifischen Instrumentarium entstammen.

Etwas weniger eindeutig erfolgt die Zuordnung, wenn nichtinstitutionalisierte Formen der Opposition in Erscheinung treten. Hier hilft uns der Gegenstand der Opposition u. U. weiter. Hätten der Opposition für ihre Zwecke auch institutionalisierte Wege zur Verfügung gestanden, oder könnten theoretisch für diese Zwecke institutionalisierte Mittel vorgesehen werden, so handelt der Oppositionelle in der Regel als Stimmbürger. Häufig werden ja nicht-institutionalisierte Formen dort gewählt, wo die institutionalisierten nicht weiter führen oder, und das ist staatspolitisch von besonderer Bedeutung, dort, wo diese aus irgendeinem Grund fehlen (z. B. Protestaktionen gegen den Bau von Atomkraftwerken oder gegen Autobahnprojekte mangels eines Planungsreferendums).

3. Stimmbürger mit weiteren qualifizierenden Merkmalen

Jeder Stimmbürger, auf den noch weitere qualifizierende Merkmale zutreffen (dazu nachfolgend C), bleibt dennoch Stimmbürger. Ihm steht also dasselbe spezifische Instrumentarium zur Verfügung. Es scheint selbstverständlich, dass ein solcher qualifizierter Stimmbürger in dieser Eigenschaft Opposition betreiben kann. In gewissen Fällen wird diese Zuordnung auch relativ einfach sein. Die besondere Problematik der qualifizierenden Merkmale liegt darin, dass deren Inhabern soziologisch auch besondere Stellungen zukommen, welche ihrer oppositionellen Tätigkeit besonderes Gewicht verleihen. Dazu ein Beispiel: In einer Gemeindeversammlung steht eine Initiative zur Abänderung der Bauordnung zur Diskussion. Sie verlangt die Einführung strengerer Umweltschutzvorschriften (Bau-Isolationen). Der Gemeinderat empfiehlt den Stimmbürgern, die Initiative abzulehnen. Niemand scheint der Ansicht der Behörde zu widersprechen. Schliesslich meldet sich ein in dieser Gemeinde wohnhafter Kantonsrat, der in der Gemeinde hohes Ansehen geniesst, und spricht nun mit überzeugenden Argumenten dieser Initiative das Wort. Er berichtet, dass im Kanton Vorschriften in Vorbereitung stünden, welche die Gemeinden ohnehin zwingen würden, solche Normen in ihre Bauordnung aufzunehmen. Dieses Argument überzeugt die Anwesenden, und die Initiative wird mit grossem Mehr überwiesen. Der Erfolg dieser Oppositionshandlung liegt also zum grossen Teil im qualifizierenden Merkmal begründet. Hätte nämlich ein "gewöhnlicher Stimmbürger" dieses Argument vertreten, so wäre kaum diese Wirkung erzielt worden

(eine ähnliche Wirkung kann allerdings auch z. B. durch eine wirtschaftlich bedingte soziale Stellung erreicht werden; vgl. dazu etwa das Beispiel der Spinnerei- und Webereibesitzer bei STOLZ, 132 f).

Wir sehen, dass es also für die Funktion und Wirkung einer Opposition auch wesentlich sein kann, welche soziale Stellung der Träger innehat (vgl. z. B. die Bedeutung der "kritischen Intelligenz" bei GRUNER, Regierung, 51: "Setzt sich doch die nonkonformistische Opposition fast ausschliesslich aus Intellektuellen zusammen, aus Studenten und Professoren, aus Dichtern und bildenden Künstlern, aus Schriftstellern und Journalisten"; ähnlich KUENZLI, in Opposition, 25). Dies spielt insbesondere eine grosse Rolle im Verhältnis von Initianten und Mitläufern (dazu auch hinten D).

C) Als "qualifizierter Stimmbürger"

1. Begriff

Als qualifizierte Stimmbürger werden im folgenden nicht etwa jene bezeichnet, welche eine besondere soziologische Stellung innerhalb der Gemeinschaft einnehmen. Vielmehr muss diese Stellung mit einem zusätzlichen, spezifischen Instrumentarium oder mit nicht-institutionalisierten, aber doch positionsspezifischen Einflusskanälen verbunden sein. Es sind dies vor allem die in bestimmte Funktionen gewählten Stimmbürger: Beamte (in gewissem Grade), Parlamentarier, Exekutivmitglieder und Richter. In einem gewissen Sinne sind auch die Medienschaffenden solche "qualifizierte Stimmbürger", aber sie werden nicht demokratisch gewählt (vgl. zu ihnen hinten V B).

2. Beamte

Ein qualifizierendes Merkmal im erwähnten Sinne kann der Beamtenstatus (zum Begriff des Beamten in der Schweiz vgl. etwa RICHNER, 28 ff) sein. Die Betonung liegt hier allerdings auf "kann ... sein". Nicht jeder Beamte erhält durch seine Beamtenstellung zusätzliche Möglichkeiten zu politischer Einflussnahme. Dies trifft aber insbesondere für jene zu, welche in einem Gemeinwesen mit der Vorbereitung der Rechtssetzungsarbeiten (oder auch mit der Rechtsanwendung) betraut sind. Sie erhalten dadurch Möglichkeiten zu direktem Einfluss auf die Rechtssetzung (dies fand ich im Gespräch mit einer Juristin aus der eidg. Justizabteilung bestätigt). Für diese Möglichkeiten ist selbstverständlich auch die Stellung innerhalb der Verwaltungshierarchie von Bedeutung. So wird ein Chefbeamter sicher mehr Möglichkeiten zum direk-

ten Einfluss haben als irgendein untergeordneter Schreiberling oder Sachbearbeiter. Gerade aber die Stellung der Chefbeamten in der politischen Entscheidungsstruktur wird immer wieder zu wenig beachtet. Ihrem Einfluss kommt eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu. (So kommt es nicht selten vor, dass Exekutivmitglieder in Parlamentsdebatten erklären, sie müssten sich auf das stützen, was die Chefbeamten ihnen geraten hätten.)

Für die Stellung des Beamten als Oppositionsträger hat allerdings ein Problem besondere Bedeutung: die Frage der Treuepflicht des Beamten. Kommt nämlich einer gewissen Kategorie von Beamten eine zusätzliche Oppositionsmöglichkeit zu, so ist es in der Praxis häufig eben gerade diese Beamteneigenschaft, welche sie daran hindert, diese Möglichkeit zu nutzen, ja sie sogar als Träger von Opposition de facto ausschalten kann.

Ohne hier ins Detail der Problematik der Beamtentreue eingehen zu wollen, möchte ich doch kurz einige wesentliche Aspekte aufzeigen. Grundsätzlich sind nach schweizerischem Recht bezüglich der Freiheitsrechte, insbesondere also auch bezüglich der demokratischen Teilnahme, die Beamten den Nichtbeamten gleichgestellt (RICHNER, 99 u. dort zit. Lit.). Dennoch unterliegt der Beamte weitergehenden Beschränkungen seiner Freiheitsrechte, welche sich aus den ihm obliegenden Pflichten ergeben. So darf insbesondere durch den Gebrauch eines Freiheitsrechtes (z. B. der Meinungsäusserungsfreiheit) keine Amtspflichtverletzung resultieren (in diesem Sinne BGE 99 Ib 138 f).

Ein wichtiger Grund der weitergehenden Einschränkungen der Freiheitsrechte des Beamten ist seine Treuepflicht gegenüber dem Staat (bzw. dem ihn anstellenden Gemeinwesen; eingehend zur Treuepflicht des Beamten RICHNER, 102 ff). Die Treuepflicht auferlegt dem Beamten die Verpflichtung, die "staatlichen Interessen innerhalb und ausserhalb des Dienstes zu wahren" (RICHNER). Daraus ergibt sich deutlich die Möglichkeit der Interessenkollision zwischen eben diesen Interessen des Staates und den persönlichen Interessen (bzw. Ansichten) des Beamten. Dieser Interessenkonflikt war immer wieder Anlass zu heftigen Auseinandersetzungen (eine grosse Anzahl Beispiele findet sich bei RICHNER; der wohl bekannteste Fall war der "Fall Mutzner"; unzählige Beispiele finden sich auch bei SCHMID).

So war denn immer auch deutlich versucht worden, die Grenze der Treuepflicht festzulegen: "Der Beamte braucht mit den Ansichten der Regierung durchaus nicht zu harmonieren. Die Politik seiner Vorgesetzten ist für ihn ... grundsätzlich nicht verbindlich; politische Opposition rechtfertigt den Vorwurf der Untreue nicht" (RICHNER, 115). Auch das Bundesgericht hat wiederholt zu dieser Frage Stellung genommen: "Insbesondere darf von den Beamten nicht verlangt werden, dass sie Kritik überhaupt unterlassen oder nur in beschränktem Masse ausüben; sogar wegen

Zugehörigkeit zu Parteien, die in einer an sich heftigen Opposition stehen, darf keine Unvereinbarkeitsbestimmung aufgestellt werden" (BGE 65 I 245). "Die politische Aktivität eines Angestellten des Bundes bildet grundsätzlich auch dann keinen Kündigungsgrund, wenn sie sich in einer Organisation abspielt, welche mit legalen Mitteln die Aenderung der gegenwärtigen Zustände in Staat und Gesellschaft anstrebt und sich mit der bestehenden Ordnung kritisch auseinandersetzt" (BGE 99 Ib 138; zur Frage der sog. Extremistenerlasse vgl. hinten Kap. 4 V B 3).

Das hindert allerdings nicht daran, dass auch in jüngster Zeit immer wieder Beamte wegen ihrer politischen Ansichten entlassen oder Bewerber deswegen nicht zum Staatsdienst zugelassen werden. (Vgl. etwa die Nichtzulassung von Dienstverweigerern - oder allg. "politisch Dissidenten" - zum Staatsdienst. Beispiele hiezu finden sich zahlreich in der Dokumentation von SCHMID, z.B. 37: "PTT massregelt Béliet-Führer"; zur Nichtwahl von Lehrern etwa die Beispiele 102 ff, 168 f "Der Fall Jürg Jost". - Auch bei Beamten kommt natürlich - wie bei jedem Lohnabhängigen - die Möglichkeit der Repression durch die vorgesetzten Instanzen gegen unliebsames Engagement hinzu, v.a. wenn verhindert werden soll, dass "interne Machenschaften" aufgedeckt werden. Ein Beispiel hierfür bildet der Fall "Meier 19" in Zürich, vgl. SCHMID, 35 f.)

3. Parlamentarier

Der wichtigste Fall der qualifizierten Stimmbürger (zumindest nach aussen hin) stellt der Parlamentarier dar. Ihm steht ein weiterer Katalog politischer Beteiligungsformen zur Verfügung: die sogenannten parlamentarischen Mittel (dazu hinten Kap. 4 III C 2). Sein erweiterter Einflussbereich wird geradezu verstärkt dadurch, dass es seine verfassungsmässige Pflicht ist, sich eingehend mit der Arbeit der Regierung (Exekutive) auseinanderzusetzen und auf die Gestaltung des Staatswesens einzuwirken.

Für die Untersuchung der Opposition ist seine Tätigkeit insofern von besonderer Bedeutung, als sie sehr augenfällig ist. Sie ist leichter der Analyse zugänglich (Protokolle, Pressemeldungen, Öffentlichkeit der Parlamentsberatungen) als die meisten anderen Formen politischer Teilnahme.

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch seine Mitarbeit in vorberatenden Kommissionen dar, welche beim heutigen Trend zu Arbeitsparlamenten immer mehr an Bedeutung gewinnt. Dabei sind zwei Faktoren, welche ich an meiner Tätigkeit als Mitglied der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission des Gemeinderates Dübendorf (der vorberatenden Kommission für die meisten Geschäfte) feststellen konnte, von grosser Wichtigkeit: das grössere Informationsangebot und die vermehrte Einflussmöglichkeit.

Hat ein Nichtkommissionsmitglied nur die Akten zur Verfügung, so ist es dem Kommissionsmitglied möglich, zusätzliche Informationen zu beschaffen (z.B. Fragen an das zuständige Exekutivmitglied, welche von diesem an einer Sitzung, u.U. in Begleitung eines Chefbeamten, beantwortet werden). Dazu hat das Kommissionsmitglied die Möglichkeit, bereits in der Kommission mit Anträgen auf die Vorlage einzuwirken, ja durch Rückkommensanträge, welche in der Kommission in der Regel leichter möglich sind als im Ratsplenum, sogar wiederholte Male. Im Ratsplenum hat es zudem die Möglichkeit, seine in der Kommission unterlegenen Anträge wieder zu bringen, oder je nach Geschäftsordnung sogar einen Minderheitsantrag zu stellen, der dann grösseres Gewicht hat. (Vgl. allg. zum Problem der vorberatenden Kommissionen hinten Kap. 4 III C 3.)

Eine weitere Möglichkeit der Einflussnahme hat der Parlamentarier in den Beratungen der Fraktionen (dazu hinten III B 3 h). Dort kann er mit seiner persönlichen Meinung auf den Fraktionsbeschluss einwirken, welcher dann (je nach der Bindung an die Fraktionsdisziplin) der Sache einiges Gewicht verleihen kann, namentlich bei grossen Fraktionen. Im allgemeinen ist auch hier der Einfluss der Kommissionsmitglieder aufgrund des Informationsvorsprungs (v.a. auch etwa in taktischen Fragen, z.B. Kenntnis der Meinung anderer Fraktionen oder der Chancen für ein bestimmtes Postulat etc.) etwas grösser.

4. Exekutivmitglieder

Ueber ihre Bedeutung als Oppositionsträger gibt man sich wohl ebenso wenig Rechenschaft, wie über jene der Beamten. Das vermutlich deshalb, weil ähnlich wie bei diesen, ihre Arbeit hinter den Kulissen stattfindet. Zudem tritt die Behörde (dazu hinten IV) sehr häufig nach aussen als Einheit auf, vor allem wenn das in der Schweiz sehr beliebte Kollegialitätsprinzip gilt (vgl. zum Trend zum Departementalsystem etwa FLEINER/GIACOMETTI, 593). Trotzdem liegt es auf der Hand, dass die Entscheide innerhalb der Behörde durch Erörterung von Pro und Contra gefunden werden, was das Vorhandensein von Opposition impliziert. Allerdings stellt das Departementalsystem für eine Opposition innerhalb der Exekutive ein gewisses (de-facto-)Hindernis dar. In vielen Exekutiven herrscht die Unsitte, dass niemand den Vorschlägen (namentlich bei Wahlen) des zuständigen Departementsvorstehers zu sehr dreinfuschen will (was dann meist auf Gegenseitigkeit beruht). Im Dübendorfer Stadtrat ist es z.B. üblich, dass der Gesamtstadtrat de facto nur noch den Wahlvorschlag des zuständigen Ressortchefs sanktioniert (vgl. zur Problematik der Kollegialbehörden auch hinten IV B, D; Kap. 4 III E, V, VI). Bedenkt man die grosse Arbeitslast einer Exekutive, so mag man solchen Bräuchen einiges Verständnis entgegenbringen. Staatspolitisch hingegen betrachte ich sie als höchst problematisch, stellen sie doch letztlich den Sinn einer Regierungsbeteiligung von Minderheitsparteien in Frage.

Eine weitere Möglichkeit, seinen Einfluss geltend zu machen, hat jedes Exekutivmitglied in seinem Departement. Diese Tätigkeit wird aber in der Regel kaum als Opposition, sondern vielmehr als originäre, konstruktive Staatsgestaltung erscheinen.

5. Richter

Das Amt des Richters, vor allem auch jenes des Verfassungsrichters, wird - insbesondere auch im allgemeinen Volksempfinden - häufig als unpolitisch betrachtet. Diese Betrachtungsweise geht zurück bis zu MONTESQUIEU und trieb im Zeitalter des Rechtspositivismus die grössten Blüten. Gerade auch die Richter selbst beurteilen ihre Funktion oft als unpolitisch (zu den intensiven Auseinandersetzungen in der Richterschaft der BRD hierüber vgl. etwa Rudolf WASSERMANN, Justiz im sozialen Rechtsstaat, Luchterhand, Darmstadt/Neuwied 1974; Die Unabhängigkeit des Richters, ein Cappenberges Gespräch, Grote, Köln/Berlin 1969).

Die Vorstellung, dass der Richter als Rechtsmensch einen Gegenpol zum politischen Menschen darstelle, "riss den Zwiespalt auf, rechts-schöpferisch zu gestalten zu wollen und zu müssen, ohne zu sehen und zuzugeben, dass ein solches Handeln ein politisches Wirken ist" (Adolf ARNDT, Das Bild des Richters, Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe, Heft 27, C.F. Müller, Karlsruhe 1957, 11). "Wenn man einsieht, dass die Rechtsschöpfung Wesensgehalt des Richterlichen ist, dann ist es nicht mehr redlich, vor dem unerhörten Schritt zurückzuschrecken, dass man bekennt, dass Rechtsschöpfen Politik ist und somit ... auch der Richter einen politischen Beitrag leistet" (ARNDT, 1. c., 8).

Der Richter übt also durch seine richterliche Rechtsschöpfung politische Tätigkeit aus. Wie jede politische Tätigkeit kann auch jene des Richters oppositionelle Züge tragen. Es trifft zu, dass nicht alle Urteile erkennbaren politischen Gehalt haben. Zudem ist der Raum freier richterlicher Rechtsfindung in einem System mit einer sehr weitgehend detaillierten, geschriebenen Rechtsordnung wesentlich geringer, als etwa im angelsächsischen Case-Law-System.

Richterliche oppositionelle Tätigkeit wird auch oft von aussen kaum erkennbar sein. Die meisten Gerichte funktionieren (zumindest in der Schweiz) nach dem System der Kollegialbehörde: das Gericht tritt nach aussen als Einheit auf. Die internen Auseinandersetzungen und die Ansichten des einzelnen Richters werden nicht bekannt. Das System der Minderheitsvoten (v. a. bei höchstrichterlichen Entscheiden) oder der öffentlichen Urteilsberatung stellt hier ein wichtiges Korrektiv dar.

6. "Experten"

Das heutige Gesetzgebungsverfahren ist in seiner Vorbereitungsphase stark von den Arbeiten der sog. Expertenkommissionen geprägt. Es sind dies vom Bundesrat eingesetzte Kommissionen, deren Aufgabe es ist, einen "Vorentwurf auf seine Realisierbarkeit zu untersuchen und notwendige Aenderungen anzubringen" (GUGGENHEIM, 4). Die zunehmende Bedeutung der Expertenkommissionen hat unserem Staatssystem auch die Bezeichnung "Expertokratie" eingetragen.

Die Notwendigkeit des Beizuges von Experten ist angesichts der Kompliziertheit der zu regelnden (meist technischen) Fragen leicht einzusehen. Das Unbehagen gegen die "Machtposition" der Experten hat aber zwei wesentliche Wurzeln:

- Die "echten" Experten, d.h. wissenschaftliche Sachverständige, haben durch ihr Spezialwissen, das keiner politischen Kontrolle unterworfen sein kann, oft einen geradezu absoluten Wahrheitsanspruch. Die Politiker, und erst recht die einfachen Bürger fühlen sich dementsprechend den Entscheiden der Experten ausgeliefert.
- Expertenkommissionen sind in den meisten Fällen keine echten Sachverständigengremien. Vielfach sitzen in ihnen zahlreiche Interessenvertreter (GUGGENHEIM, 4; Der rechtssetzende Entscheidungsprozess im Bunde, dargestellt am Beispiel des Bildungsartikels, Zusammenfassung eines rechtssoziologisch-politologischen Seminars an der Uni Basel, SS 1973, hektographiert, 11). Die Expertenkommission wurde dementsprechend auch als zweites, verpersönlichtes Vernehmlassungsverfahren bezeichnet, von dem eine besondere Kompromissfähigkeit erwartet wird (Der rechtssetzende Entscheidungsprozess im Bunde..., 1. c.).

Experten, welcher Herkunft auch immer, haben also wesentliche politische Einflussmöglichkeiten. Es erscheint daher gerechtfertigt, sie als eine Art qualifizierte Stimmbürger zu bezeichnen. Ihre politische Einflussnahme kann durchaus auch oppositioneller Art sein. Oft dürfte es, insbesondere zufolge der mangelnden Publizität der Expertentätigkeit, schwer fallen, solche Tätigkeit als oppositionell zu erkennen. (Allg. zu den Expertenkommissionen auch hinten Kap. 4 V C 4.)

D) Zufällige Vielzahl von Individuen

Bis jetzt wurde, gemäss dem Obertitel dieses Abschnittes, immer nur das Individuum als Träger der Opposition betrachtet. Nun trifft es aber in der politischen Wirklichkeit, v.a. bei den nicht qualifizierten Individuen, relativ häufig zu, dass eine Mehrzahl von Individuen gemeinsam dieselbe Handlung vornehmen. Dies rein zufällig und für jedes Individuum

auf einem individuellen Entscheid beruhend. Z.B. unterschreiben mit dem Stimmbürger X noch 36'593 andere Stimmbürger ein Referendum, neben dem Individuum Y nehmen weitere Tausende an einem Demonstrationsumzug teil, in einer Parlamentsabstimmung fällt der Entscheid aufgrund mehrer Ja- oder Neinstimmen, ein Parlamentarier reicht seinen Vorstoss zusammen mit anderen Ratskollegen (sog. Mitunterzeichner) ein.

Gewisse Mittel erfordern zwangsläufig eine Vielzahl von Individuen als Träger. Bei diesen Vielzahlen sind drei Punkte besonders zu beachten:

1. Sie sind in der Regel zufälliger Natur. Das einzige, was die Vielzahl verbindet, ist der gleiche individuelle Entscheid jedes Individuums. Die individuelle Komponente steht im Vordergrund.
2. Sie sind, da zufällig, nicht (oder nur ganz schwach) organisiert. Das ist wichtig für die Abgrenzung gegen Ad-hoc-Gruppierungen (dazu hinten III B 4). Diese fehlende Organisation lässt solche zufällige Vielheiten auch nicht als Initianten zu. Es ist gerade das Charakteristikum dieser Vielheiten, dass sie in der Regel in der Mitläuferrolle stehen. Initiant ist entweder ein einzelnes Individuum (oder mehrere, wobei jedes für sich wieder einzeln Initiant ist und seinerseits Mitläufer sucht), oder eine politisch relevante Organisation (dazu nachfolgend III).
3. Sie kann sich auch aus unterschiedlich qualifizierten Individuen zusammensetzen. Dies ist für die Analyse deshalb wichtig, weil zu unterscheiden ist, inwiefern die Qualifikation einen Einfluss auf das Zustandekommen der Vielzahl hat. Qualifizierten Individuen kommt häufig eine sekundäre Initianten-Wirkung zu, weil sie andere Individuen durch ihr besonderes soziologisches Gewicht zur Teilnahme animieren (z.B. Nationalräte in Initiativ-Komitees).

Diese Vielzahlen sind also im Einzelfall sorgfältig zu untersuchen. Vor allem sind die Initianten-/Mitläufer-Rollen vorsichtig zuzuordnen. Der Uebergang zu organisierten Vielheiten ist allerdings oft fließend, was ebenfalls gewissenhaft analysiert werden muss.

III. POLITISCH RELEVANTE, ORGANISIERTE GEMEINSCHAFTEN

A) Allgemeines

1. Organisierte Gemeinschaft

Unter organisierter Gemeinschaft soll in dieser Arbeit jeder Zusammenschluss mehrerer Menschen zu einer Gemeinschaft verstanden sein welche für die Entscheidungsbildung und gemeinsame Wahrnehmung ihrer Interessen eine (wenn vielleicht auch nur rudimentäre) Organisation aufstellt. Diese Gemeinschaft muss nicht auf die Dauer ausgerichtet sein; sie kann durchaus für die gemeinsame Vornahme einer einzigen Handlung oder Handlungskette geschaffen werden (Ad-hoc-Gruppierungen). Die Gemeinschaft muss nach aussen hin auch irgendwie als solche in Erscheinung treten; die einzelnen Mitglieder müssen etwas in der Anonymität versinken, wobei deren Zugehörigkeit zu dieser Gemeinschaft durchaus bekannt sein darf. (Es gibt Fälle, wo dies sogar erwünscht ist, z. B. der Nationalrat in einem Initiativkomitee.) Diese Begriffsabgrenzung ist aber nicht zu vergleichen mit jener zwischen personalistisch und kapitalistisch organisierten Gesellschaften im Gesellschaftsrecht.

2. Politische organisierte Gemeinschaften

Die Frage, was eine politische organisierte Gemeinschaft sei, ist sehr schwierig zu beantworten. Wie jede Tätigkeit im Leben politisch sein kann, so kann potentiell auch jede Gemeinschaft eine politische sein, nämlich immer dann, wenn ihr Handeln politisch ist. Zwei Beispiele mögen dies verdeutlichen:

- Die Entscheidung, ob ich Milch kaufe, wieviel ich kaufe und wo ich sie kaufe, ist eine des täglichen Lebens. Niemand würde behaupten, sie sei eine politische. Und doch kann sie es sein. Wenn ich nämlich (und mit mir zahlreiche andere) beschliesse, vorläufig keine Milch mehr oder nur noch die absolut unentbehrliche Menge zu kaufen, um gegen die neueste Milchpreiserhöhung des Bundesrates zu demonstrieren, so ist dies durchaus ein politischer Entscheid. Oder wenn ich bewusst die Milch nicht mehr im Diskounter sondern im Milchlädeli kaufe, so ist dies ebenfalls ein politischer Entscheid. (Etwas anderes ist natürlich die Frage, ob solches Verhalten von aussen als politisch erkennbar und wie gross seine Wirkung ist.)
- Ein Tierschutzverein beschäftigt sich seinen Statuten gemäss in der Regel mit Fragen des praktischen Tierschutzes. Er betreibt ein Tierheim,

vermittelt entlaufene oder entflogene Tiere etc. Diese Arbeit dürfte in der Regel als unpolitisch gewertet werden. Gibt nun aber ein solcher Tierschutzverein eine offizielle Stellungnahme zum Entwurf eines neuen Tierschutzgesetzes ab, so ist dies eindeutig eine politische Betätigung. Die Organisation erscheint somit in diesem Falle als politische (vgl. auch hinten B 1).

Die Beurteilung, ob eine Tätigkeit politisch ist oder nicht, richtet sich zunächst nach den Umständen. Dabei sind zwei Faktoren wesentlich: der Wille des Handelnden (oder der handelnden Gemeinschaft) und die Art und Weise, wie eine Handlung von Dritten verstanden wird oder werden kann. Wenn ich also allein auf das Milchkaufen verzichte, so mag das aus meiner Sicht zwar eine politische Handlung sein, von Dritten wird sie aber kaum als solche verstanden. Wenn aber eine Vielzahl von Individuen, u. U. als Folge eines Aufrufes einer Konsumentenorganisation in gleicher Weise handelt, so wird dies doch als politische Reaktion zu bezeichnen sein, namentlich immer dann, wenn sie als solche proklamiert wird.

Es scheint mir wichtig festzuhalten, dass es nicht a priori politische und unpolitische Gemeinschaften gibt, sondern dass grundsätzlich jede organisierte Gemeinschaft politisch tätig werden kann. Solange sie dies ist, bezeichnen wir sie als politische Gemeinschaft. Die Eigenschaft "politisch" steht einer Gemeinschaft nicht schlechthin zu (oder nicht), sondern sie wird ihr aufgrund ihres tatsächlichen Verhaltens zugeschrieben.

Wer nun aber politisch tätig sein kann, kommt auch als Träger von Opposition in Frage. Es ist deshalb für die politisch-soziologische Analyse oppositioneller Tätigkeit wichtig, das Feld der in Frage kommenden Trägerschaft immer unbegrenzt zu halten und nicht nur in bestimmten (beschränkten) Kategorien zu suchen.

Nun gibt es aber gewisse organisierte Gemeinschaften, welche in besonderer Weise politisch tätig werden, ja deren erklärter Zweck eben gerade diese politische Tätigkeit ist (u. U. neben anderen an sich unpolitischen Zwecken). Sie sind deshalb auch als Träger oppositioneller Tätigkeit von besonderer Bedeutung. Deshalb möchte ich auf diese in der Folge näher eintreten (hinten B): es sind dies die Organisationen mit politischem Nebenzweck (B 1), die Wirtschaftsverbände (B 2), die politischen Parteien (B 3) und als besondere Kategorie die für punktuelle politische Zwecke gebildeten Ad-hoc-Gruppierungen (Aktionskomitees etc., B 4).

3. Die besondere Bedeutung politischer Organisationen als Initianten

Die Grösse moderner Staatswesen bringt es fast zwingend mit sich, dass die politische, vor allem die wirksame politische Tätigkeit von Organisationen ausgeübt wird oder zumindest von diesen ausgeht (in diesem Sinne PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 580; "ohne Organisation ist die Demokratie nicht denkbar", MICHELS, 22 u. dort. zit. Lit.; vgl. auch die Ausführungen zur Notwendigkeit politischer Parteien hinten B 3 b). Das hat für die oppositionelle Tätigkeit, welche ja eine prononcierte politische Tätigkeit ist, seine besondere Bedeutung. Deshalb sind die politischen Organisationen als Träger von Oppositionshandlungen in der Regel von viel grösserer Bedeutung als das einzelne Individuum (in diesem Sinne PETERS, 1. c.; in Einzelfällen kann durchaus auch ein Einzelner erfolgreich Opposition betreiben).

Vor allem aber in einer Hinsicht kommt den politischen Organisationen besondere Bedeutung zu: sehr häufig nehmen sie die Rolle der Initianten ein. Sie organisieren und bereiten eine Opposition vor. Ihre Mitläuferschaft bildet dann sehr häufig eine zufällige Vielzahl von Individuen. Z. B. eine Partei ergreift das Referendum; das will heissen, dass die Partei mit ihrem Organisationsapparat und - was heute von immer grösserer Bedeutung wird - mit ihrem Kapital das Referendum technisch vorbereitet. Unterstützt wird es aber von einer Vielzahl von Individuen, welche mit ihrer Unterschrift jeder für sich im Grunde genommen eine selbständige oppositionelle Handlung betreiben.

Für diese Initianten-Rolle ist heute in zunehmendem Masse der Organisationsstab und die "finanzielle Schlagkraft" von grosser Bedeutung. Vor allem die publikumsintensiven Mittel der Opposition (Initiative und Referendum), aber auch allgemein die Beeinflussung der öffentlichen Meinung können sehr kapitalintensiv sein (vgl. die diesbezüglichen Bemerkungen hinten Kap. 4 II B 3 a, C 3 a).

B) Die typischen politischen Organisationen

1. Die Organisationen mit politischem Nebenzweck

Sie stellen nicht gerade die wichtigste Art politischer Organisationen dar, ihre Bedeutung nimmt aber laufend zu. Es handelt sich hier um Organisationen (häufig Vereine, im Prinzip aber beliebige - an anderer Stelle spricht STEINER von "gut organisierten und finanziell wohl dotierten" (Problem, 17) - Gruppen; kürzlich hat sogar eine private Firma eine Volksinitiative ergriffen (Denner-Initiative), vgl. STEINER, Problem,

14; ähnlich z.B. auch die Opposition der Spinnerei- und Webereibesitzer gegen ein neues Fabrikgesetz, STOLZ, 132 f), welche sich primär irgendeinem unpolitischen, vielfach wissenschaftlich-technischen Problemkreis widmen (man bezeichnet sie häufig auch als Interessenverbände; vgl. dazu etwa PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 583; zu den Interessenverbänden im Kt. Zürich vgl. GASSER, 61 ff). Daneben besteht ihr Zweck aber auch darin, in ihrem Aktionsbereich tätig zu werden, z.B. durch Aufklärung von Bevölkerung und Behörden, Vernehmlassungen, u.U. auch durch Initiativen oder Referenden.

Einige Beispiele für solche Organisationen mögen das Gesagte verdeutlichen. Sehr viele Organisationen dieser Art finden sich im Bereiche des Umweltschutzes im weitesten Sinne: so die zahlreichen Tierschutzorganisationen, die Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz, der WWF, die Liga gegen den Lärm und viele andere.

Neben diesen Umweltschutzorganisationen sind aber vor allem auch die Verkehrsverbände (ACS, TCS) zu nennen. Sie haben vor allem wegen ihrer grossen Mitgliederzahl ein sehr starkes Gewicht. Beschäftigen sie sich primär mit Problemen des Strassenverkehrs (auch technischen), mit Dienstleistungen an ihre Mitglieder und weitere Kreise, mit Informationen über Probleme des Strassenverkehrs, so nehmen sie doch nicht selten auch direkten Einfluss auf politische Entscheidungen im Bereiche des Verkehrswesen (vgl. etwa die teilweise heftig geführten Diskussionen um die Herabsetzung der Innerorts-Geschwindigkeit auf 50 km/Std.).

Streng genommen gehören auch die Wirtschaftsverbände in diesen Zusammenhang. Ihrer besonderen Bedeutung wegen werden sie aber als gesonderte Gruppe (nachfolgend 2) behandelt.

An drei Beispielen möchte ich konkrete Hinweise auf solche politische und oppositionelle Tätigkeit geben:

Art. 2 der Statuten des Kantonalen Zürcher Tierschutzvereins (KZTV) umschreiben den Zweck dieser Organisation wie folgt: "Der KZTV fördert - unter Ausschluss jeglicher Erwerbszwecke - den Zusammenschluss aller an der Förderung des Tierschutzgedankens interessierten Kreise. Der Verein bezweckt daher die Verfolgung und das Studium der mit dem Tierschutz im allgemeinen zusammenhängenden sozialen und wirtschaftlichen, ferner juristischen, veterinär-medizinischen und technischen Fragen sowie die Beschaffung und Auswertung aller mit dem Tierschutz im Zusammenhang stehenden Unterlagen und Erfahrungen des In- und Auslandes. - Der KZTV stellt sich zur Aufgabe, weiteste Volkskreise über die Bedeutung sowie den ethischen Wert des Tierschutzgedankens und der damit verbundenen Fragen aufzuklären, alle berechtigten Interessen des Tierschutzes zu fördern und zu verteidigen und insbesondere durch Vorschläge und Aufklärung bei Behörden und Verwaltungen die gebührende rechtliche und wirtschaftliche Berücksichtigung

des Tierschutzes zu erwecken."

Diesen Zweck sucht der Verein allgemein zu erreichen u. a. "durch Eingaben an die zuständigen Behörden" (Art. 3 lit. d).

Die Entfaltung politischer Aktivitäten als möglicher Nebenzweck ist also bereits in den Statuten angedeutet. So hat der KZTV z. B. im Vorfeld der Wahlen in die eidgenössischen Räte vom Herbst 1975 sämtliche Kandidaten (aller Parteien), welche zu seinen Mitgliedern zählten, in einem Rundschreiben zur Wahl empfohlen. Damit wollte der KZTV Einfluss auf die gesinnungsmässige Zusammensetzung unseres Parlaments nehmen. Ein oppositioneller Zug dieses Verhaltens bestand darin, dass im Hinblick auf das neue eidgenössische Tierschutzgesetz die bisherige Vertretung des Tierschutzgedankens in den Räten als ungenügend betrachtet wurde. Gleiches hat der KZTV übrigens auch bei den Kantonsratswahlen 1975 und 1979, sowie bei den eidgenössischen Wahlen 1971 getan.

Die Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz (SGU) setzt sich nach ihrer Zweckumschreibung ein "für den Schutz und die Pflege unserer Umwelt, namentlich durch

- a) Förderung des Verständnisses für die natürlichen Lebenselemente,
- b) Erhaltung, Schutz und Wiederherstellung der natürlichen Lebenselemente und aller anderen Bedingungen, die ein Leben bei optimalem geistigem und körperlichem Wohlbefinden ermöglichen.
- c) Förderung von Massnahmen, die auch den direkten Gesundheitsschutz des Menschen bezwecken.

Die Gesellschaft verfolgt diese Ziele insbesondere durch

- a) aktive Mitarbeit von Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Forschung, Technik, Politik und Wirtschaft und vor allem der jungen Generation;
- b) wirksame rechtliche, politische, publizistische und andere Aktionen, um unzulässige oder unerwünschte Eingriffe in unsere Umwelt zu bekämpfen;
- c) frühzeitige Mitsprache bei Gesetzgebungs- und Planungsverfahren von Bund, Kantonen und Gemeinden und der Privatwirtschaft;
- d) ... (Art. 3 der Statuten, Hervorhebungen durch den Verfasser).

Diese Zweckumschreibung zeigt die politische Komponente der SGU recht deutlich. Auch die SGU hat im Vorfeld der Wahlen in die eidgenössischen Räte im Herbst 1975 für jene Kandidaten, welche zu ihren Mitgliedern zählten, Propaganda betrieben. Ihr Präsident wurde denn auch in den Nationalrat gewählt. (Der Vorstand der SGU zählte im Frühjahr 1976 von 32 Mitgliedern 4 Nationalräte, 2 alt-Nationalräte und einen Regierungsrat, was die Verflechtung mit der Politik deutlich macht; im Frühjahr 1979 waren es noch 3 Nationalräte und ein alt-Nationalrat.)

Der Verkehrs- und Verschönerungsverein Dübendorf (VVD) versucht, "durch Erstellung und Unterhalt von Anlagen und Spazierwegen, die zur

Verschönerung der Gemeinde dienen, wie auch durch Anbringung von Ruhebänken und Wegmarken den Einheimischen und Fremden den Aufenthalt in der Gemeinde angenehm zu gestalten, überhaupt Alles zu tun, was im allgemeinen Interesse des Verkehrs und der Verschönerung der Gemeinde liegt" (Art. 1 II Statuten). Heute wirkt er zudem als Koordinator unter den Ortsvereinen und sorgt so für ein ausgewogenes kulturelles Angebot in der Gemeinde. Dieser VVD wurde aber 1973 durch die Lancierung zweier Volksinitiativen auch politisch tätig. Diese beiden Volksinitiativen wurden mit einer sehr grossen Unterschriftenzahl eingereicht. Dies lag auch durchaus in der Zielsetzung des Vereines, wird doch die Erreichung des Vereinszweckes u. a. "in Verbindung mit Behörden" vorgesehen (Art. 1 I Statuten).

2. Wirtschaftsverbände

Wie bereits vorne (1) angetönt, sind sie ebenfalls Organisationen mit politischem Nebenzweck. Ihre politische Tätigkeit ist aber von so grosser Bedeutung, dass sich eine gesonderte Behandlung rechtfertigt (sie stellen die wichtigste Art der Interessenverbände dar).

a) Begriff

Zu den Wirtschaftsverbänden sind zu zählen einmal die allgemeinen Verbindungen von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberschaft: die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände. Daneben kommen noch einige "Standes-Organisationen" hinzu, allen voran die Bauernverbände, aber z. B. auch die Gewerbeverbände. Ihre primäre Zielsetzung ist die Wahrnehmung wirtschaftlicher Interessen für ihre Mitglieder. In der heutigen engen Verflechtung von Wirtschaft und Politik bewegt sich die Wahrnehmung dieser Interessen aber in zunehmendem Masse auf politischer Ebene. Die Bedeutung der Wirtschaftsverbände ist deshalb heute jener der Parteien ebenbürtig, in gewisser Hinsicht (v. a. bezüglich Initiative und Referendum) wegen der stärkeren wirtschaftlichen Basis (Kapitalkraft) und der oft grösseren Mitgliederzahl sogar grösser als diese (STEINER, Problem, 13; allg. zur Aufgabe der Verbände im Staat vgl. WEBER, Kampf, 221 ff; GRUNER, Parteien, 175 f; ders., Wirtschaftsverbände; PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 583; zu den Wirtschaftsverbänden im Kt. Zürich vgl. GASSER, 61 ff; zur Bedeutung der Wirtschaftsverbände als Oppositionsträger vgl. etwa STEINER, in Parlamentarische Opposition, 138 f).

b) Gewerkschaften

• Sie sind Organisationen der Arbeitnehmer und bezwecken die Wahrnehmung der wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder (vgl. zur Geschichte des Gewerkschaftsbegriffes etwa ABENDROTH, in Wirtschaft und Kultursystem, Zürich/Stuttgart 1955, 23 ff). Diese primär wirtschaftliche

Zielsetzung äussert sich vor allem in der Strukturierung der Gewerkschaften: in ihrer Aufteilung nach Berufs- und Wirtschaftszweigen und - auf unterster Stufe - in ihrer betrieblichen Organisation. Daneben verfolgen sie - vor allem über ihre Dachorganisationen - auch politische Ziele. So nehmen sie Einfluss auf die Wirtschaftspolitik der Regierung und auf die Rechtssetzung im Bereiche der Wirtschaft und des Arbeitsrechts. Zwei der bedeutsamsten Beispiele aus jüngster Zeit für solche politische Tätigkeit sind die "Mitbestimmungs-" und die "Ferien-Initiative" der schweizerischen Gewerkschaften. Ein Hinweis auf die grosse Bedeutung der Gewerkschaften als politische Organisationen bietet die Tatsache, dass in der Schweiz in praktisch allen Vernehmlassungsverfahren (dazu hinten Kap. 4 III B) neben den Parteien auch die Gewerkschaften angehört werden, auch wenn es sich um nicht-wirtschaftliche Entwürfe handelt (vgl. zur Bedeutung der Gewerkschaften als Oppositionsträger etwa STEINER, in Parlamentarische Opposition, 138 f; SEELIGER, 62 ff). Zudem haben die Gewerkschaftsfunktionäre auch als Experten in Expertenkommissionen wichtige Aktionsfelder, was diesen Posten die Bezeichnung als Berufspolitiker eintrug.

c) Arbeitgeber-Organisationen

Für sie gilt weitgehend das Gleiche, was schon für die Gewerkschaften gesagt wurde. Ich möchte hier auf eine Wiederholung verzichten. Was bei den Arbeitgeber-Organisationen vielleicht noch von grösserer Bedeutung ist als bei den Gewerkschaften, ist die wirtschaftliche Schlagkraft. Die Arbeitgeberverbände als Zusammenschlüsse u.a. auch von grossen Unternehmungen besitzen durch deren wirtschaftliche Stellung grosse Möglichkeiten, durch wirtschaftlichen Druck (Boycott etc.) von aussen her auf die politischen Entscheide einzuwirken.

d) ständische Organisationen

In der heutigen Zeit sind hier fast nur noch die landwirtschaftlichen Organisationen und die Gewerbeverbände von Bedeutung. Das Zunftwesen ist vielleicht noch in lokalen Bereichen massgebend. So war seit langer Zeit in Zürich kein Stadtpräsident nicht auch Mitglied einer Zunft. Dieser Einfluss bewegt sich aber weniger im politischen als im gesellschaftlich-sozialen Bereich. Damit ist von der einstigen zentralen politischen Funktion der Zünfte, welche das Mittel zur Wahrnehmung der politischen Rechte überhaupt waren (vgl. René SCHOOP, Rechtsstellung, politische und wirtschaftliche Bedeutung der Zürcher Zünfte ..., Diss. Zürich o. J., 112 ff), nicht mehr viel geblieben.

Ganz anders die Stellung der landwirtschaftlichen Organisationen. Sie ist jener der Gewerkschaften und der Arbeitgeber-Organisationen durchaus gleichzustellen. Allerdings kommt bei den landwirtschaftlichen Organisationen die standesspezifische Interessenlage etwas deutlicher zur Geltung und steht mehr im Vordergrund als bei den übrigen Wirtschaftsverbänden. (Aehnliches gilt auch für die Gewerbeverbände.)

3. Die politischen Parteien

a) zum Begriff

Die politischen Parteien sind nach zwei Seiten hin abzugrenzen. Einmal gegen die Organisationen mit politischem Nebenzweck (inkl. Wirtschaftsverbände); von ihnen unterscheiden sich die Parteien dadurch, dass ihre Haupt-, ja in der Regel ihre einzige Zielsetzung in der politischen Arbeit liegt. Sie sind Vereinigungen von Personen mit der gleichen politischen Ueberzeugung (vgl. die Definition bei HASBACH, welche allerdings in die falsche Richtung zielt: "Eroberung der Staatsgewalt" als Ziel der Parteiarbeit, 471), welche zum Zweck haben, politische Probleme mit politischen Mitteln zu lösen (PETZKE, 122; in gleichem Sinne die Umschreibung bei PAUL, 52; vgl. ferner PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 567; WEBER, Wirtschaft, 167, 837).

Zum zweiten sind sie abzugrenzen von den nachfolgend (4) zu beschreibenden Ad-hoc-Gruppierungen: während diese nur punktuell und zeitlich begrenzt tätig werden (z. B. Lancierung einer Initiative und Organisation des nachfolgenden Abstimmungskampfes), ist die politische Arbeit der Parteien eine umfassende und zeitlich unbegrenzte (PAUL spricht in seiner Definition der Partei von der "Absicht länger dauernder Tätigkeit", 52). In neuester Zeit macht sich allerdings eine Mischform bemerkbar: die sogenannten Interessenparteien. Darunter sind nicht etwa Parteien zu verstehen, welche die Interessen bestimmter Volksschichten vertreten (z. B. Arbeiterparteien, Mittelstandsparteien), sondern Parteien, deren politisches Ziel relativ eng begrenzt ist, aber doch für unbestimmte Zeit verfolgt wird: die sog. Umweltschutzparteien sind ein Beispiel dafür. In der Schweiz bilden auch die Ueberfremdungsparteien Beispiele dieser Kategorie. Nach der - u. a. auch konjunkturell bedingten Entschärfung des Gastarbeiter-Problems verlieren sie nun rapid den politischen Einfluss. (Vgl. im übrigen etwa PETZKE, 122: "Die echte politische Partei umfasst in ihrer Zielsetzung das politische Ganze - sie will nicht nur einer umgrenzten sozialen Schichtung politische Hilfestellung leisten, sondern der Idee nach eine politische Zielsetzung für die Allgemeinheit - für alle Schichten und Gruppen - schaffen." Ähnlich THOMA, welcher solche Splitterparteien scharf ablehnt, in Grundprobleme der Demokratie, Darmstadt, 1973, 81. Zu anderen Klassierungen der Parteien vgl. etwa ders., 132 ff.) Nicht selten entstehen sie aus Ad-hoc-Gruppierungen, welche für einen bestimmten politischen Anlass gebildet werden, sich später dann zu einem dauerhaften Gebilde verfestigen. (Zur Geschichte der politischen Parteien in der Theorie vgl. JAEGER, 147 ff; PETZKE, 118 ff; WEBER, Wirtschaft, 837 ff; zu den Parteien im Kanton Zürich vgl. GASSER, 46; ein Bild der Parteien in der Schweiz zu Beginn dieses Jahrhunderts gibt HASBACH, 489 ff; ferner GRUNER, Parteien, 25, 26 f; ders. Wirtschaftsverbände, 83; REICH, 7ff; STEINER, Typologisierung, 21 ff; mit Bezug auf die BRD MAUNZ, 80 ff.)

Die Erscheinung der Interessenparteien ist nicht ganz unproblematisch. Hier aber näher darau einzugehen, würde zu weit führen.

b) die Notwendigkeit von Parteien in einem demokratischen Staate

Unter dem Stichwort "Führerproblem" stellt KOELLREUTTER (in HWB der Rechtswissenschaft, II, 8 r. Sp.) fest: "Im modernen Flächen- und Grossstaate ist die tatsächliche Handhabung der Regierungsgewalt durch die Massen als solche unmöglich." Diese Erkenntnis führte nach KOELLREUTTER "zur politischen Organisation der Wählermassen durch die politischen Parteien" (wobei er hier die Tatsache, dass überhaupt jemand gewählt werden muss, bereits als selbstverständlich hinnimmt, obschon auch sie eine wesentliche Abweichung vom Prinzip der Volksherrschaft darstellt; vgl. dazu die Ausführungen zur repräsentativen Demokratie vorne Kap. 1 II D 3; vgl. ferner PETZKE, 129). Die Parteien ermöglichen dem Wähler überhaupt erst eine klare Wahl (so auch GRUNER, Parteien, 60 f). Ohne Parteien können die Wähler nur die "notables traditionnels" wählen, da dies die einzigen Personen sind, welche sie kennen (DUVERGER, Institutions, I 91 f; anders hier ZIPPELIUS, 85; beachtenswert der Hinweis bei DUVERGER, 1. c., dass die Parteiengründung bei der Linken einsetzte: "l'objectif principal de la gauche était précisément de s'opposer aux élites sociales traditionnelles, aux notables établis"). KOELLREUTTER stellt m. E. mit Recht fest: "die (formale) Demokratie als Regierungsform" (vgl. dazu vorne Kap. 1 II A) "ist heute ohne die politischen Parteien nicht mehr denkbar" (PETERS bezeichnet sie als "notwendige gestaltende Zwischenglieder", in Staatslexikon, II, Sp. 582, 567; ähnlich GASSER, 110 f; FERRERO, 289 f; PETZKE, 121; GEHRIG, 118; GRUNER, Parteien, 11, 12; TSCHAENI, 129, 134; RIKER, 97 ff; anders z. B. HUME, vgl. JAEGER, 218 f; eine etwas falsche Optik hat hier wohl HASBACH: "Die Parteien sind unvernünftig, die Interessen ihrer Anhänger genügend zu schützen", 469; vgl. hierzu auch REICH, 9 f), "der demokratische Staat ist notwendig Parteienstaat und passt auch seine Verfassungsbestimmungen in vielem dieser Tatsache an" (in HWB der Rechtswissenschaft, II, 8 r. Sp.; ferner PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 567, 581 f; VON HAYEK, in Streit, 37; Kelsen, 19 ff; HESSE, 62, ausführlich 69 ff; PETERS, OeZöR 10 (1959/60) 424; KAUFMANN, 17 ff; zur BRD auch PETZKE, 137 ff; DOEHRING, 146 ff; Parteienrechtskommission, in Theorie und Soziologie, II, 161; zu den Parteien im Kanton Zürich vgl. GASSER, 46 ff; zur neuesten Entwicklung von der Demokratie zur Massendemokratie vgl. auch BARRACLOUGH, in Streit, 9 ff).

(Ein eindrückliches Beispiel für das eben Gesagte bietet folgendes: Mit Beschluss vom 14. 7. 1976 hob die spanische Cortez das Parteienverbot weitgehend auf. Gegenüber den Massenmedien erklärte der spanische Justiz-Minister, dieser Beschluss sei im Sinne einer Anpassung an den Standard einer Demokratie erfolgt. Ein Staat kann sich also nur dann als Demokratie bezeichnen, wenn er zumindest offiziell politische Parteien zulässt!)

Die Parteien stellen eine Art Filter dar (BLOCH bezeichnet sie als "Kristallisationspunkte der Meinungen", 37; GEHRIG als "Integrationsfaktoren", 118; vgl. ferner RIKER, 99), durch welche die einzelnen persönlichen Ansichten gefiltert und in geläuterter, "genormter" Form dem politischen Entscheidungsprozess zugeführt werden. Die Filterung ergibt sich aus dem "politischen Welt- bzw. Staatsbild" der Partei. (Vgl. zu dieser Filter-Wirkung hinten e.)

c) die Notwendigkeit einer Mehrzahl von Parteien

Ein demokratisches System erfordert nicht nur Parteien an sich, sondern auch eine Vielzahl von Parteien (PETZKE spricht von der notwendigen Existenz "mehrerer politischer Führungsgruppen", 210; BLOCH formuliert es negativ: "undemokratisch ist dagegen der Einparteienstaat", 38; vgl. ferner PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 567). Dies beinhaltet zugleich die Freiheit der Bildung neuer Parteien. Es genügt also nicht, wenn eine Einheitspartei vom Staat geduldet wird. Sie wirkt als Filter derart grob, dass das Filtrat nicht mehr für sich in Anspruch nehmen kann, eine "Verdichtung des Volkswillens" zu sein. (Zur Problematik des Einparteienystems vgl. u.a. auch STEFFANI, in Rolle der Opposition, 223 ff.)

Nur eine Vielzahl von Parteien (bzw. Partei-Filtern) erlaubt es jedem Bürger, irgendwie seine Meinung in den Willensbildungsprozess einfließen zu lassen, ohne dass sie zu sehr "vergewaltigt" wird. Auch ein Zweiparteiensystem ist hier nicht von grundsätzlich besserer Art (a.A. hier PETZKE, 157 ff, welcher das "politische Fluidum" in einem Vielparteiensystem "weniger gesund" findet, "als unter den übersichtlicheren, meist eindeutig klaren Verhältnissen des Zweiparteiensystems", 157 f; ähnlich etwa HERZOG, 297; KRUEGER, 370).

Neben der Anzahl Parteien sind für das politische Kräftespiel und damit für "den Charakter und die Form der Opposition" auch "ihre Grösse, ihr innerer Aufbau" (dazu nachstehend d) "und ihre politischen Bündnisse" von Bedeutung (so DUVERGER, Parteien, 421 f).

d) die Notwendigkeit einer demokratischen inneren Struktur politischer Parteien in einer Demokratie

Damit eine politische Partei ihre Aufgaben (heute quasi Verfassungsfunktionen; GASSER spricht von einer "die staatliche Organisation ergänzenden Funktion", 112) in einer direkten Demokratie überhaupt wahrnehmen kann, ist es notwendig, dass sie in ihrem inneren Aufbau demokratisch strukturiert ist (vgl. dazu das SCHUMACHER-Zitat bei SEIFERT, in Frankfurter Hefte, 1960 765: "Dort wo es keine Parteiendemokratie gibt, gibt es überhaupt keine Demokratie"; ferner etwa PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 582; HENNIS, Politik, 62; GASSER, 120 f; mit Bezug auf das deutsche Verfassungsrecht HESSE, 72; MAUNZ, 85 f; aus anderer Sicht auch HASBACH, 474; allg. zu den innerparteilichen Strukturen MICHELS; zur Bedeutung innerparteilicher Strukturen für das Gesamt-

system vgl. etwa DAHL, in Political Oppositions, 335; zur Frage der Parteidisziplin vgl. etwa STEINER, in Parlamentarische Opposition, 178; die Notwendigkeit demokratischer innerparteilicher Strukturen lässt sich auch aus dem Bild bei ZIPPELIUS, 85, ableiten; zum Repräsentationsanspruch von Minderheiten in der Parteileitung SEIFERT, in Frankfurter Hefte, 1960 770; vgl. ferner SEELIGER, 39 ff, welcher das Fehlen einer demokratischen Struktur der Parteien in der BRD als Grund für die Bildung "ausserparlamentarischer oppositioneller" Gruppierungen betrachtet). In einer Demokratie ist dies eine condition sine qua non. Sonst wirkt die Partei nicht als Filter, sondern sie biegt die individuellen Ansichten auf ihr (von den Parteiideologen gesetztes) Schema um. Da sie eine Zwischenstufe zwischen Individuum und Staat darstellt, ist es nicht zulässig, dass sie durch ihren undemokratischen Aufbau die demokratische Struktur des Staates aushöhlen und untergraben kann.

e) die doppelte Filter-/Verstärker-Funktion

Die politischen Parteien erfüllen nicht nur eine Filterfunktion, sondern sie wirken für das Filtrat zugleich als Verstärker. Das Besondere ist nun aber, dass diese Funktionen je doppelt erfüllt werden, nämlich einmal von unten nach oben (m. E. die Hauptfunktion), andererseits aber auch von oben nach unten.

D.h. einmal soll die Partei die unzähligen individuellen Meinungen des Volkes filtern, dann das Filtrat aber nach oben verstärken, sich also mit dem ganzen Parteiapparat für die als Filtrat gewonnene politische Idee einsetzen. Andererseits soll aber die Partei auch Ansichten und Vorschläge der Regierung nach unten weitergeben. Diese zweite Funktion ist insofern von etwas sekundärer Bedeutung, als nicht nur die Parteien als Informationsmittler in Frage kommen. So spielen hier die Massenmedien eine grosse Rolle (vgl. auch hinten Kap. 4 IV B 3 a). (Zu dieser Filtertheorie vgl. auch PETZKE, 124, welcher von der "Konzentration der diffusen Einzelwillen auf wenige politische Hauptrichtungen" spricht; vgl. ferner PAUL, 28; kritisch hierzu HABERMAS, Begriff, 29 f.)

f) die Partei als Initiant

Gerade für die Behandlung der Opposition ist die Initianten-Rolle der politischen Parteien von eminent grosser Bedeutung. Sehr häufig tritt die Partei als Initiant politischer Opposition in Aktion und scharf als Mitläufer eine Vielzahl von Individuen um sich. (Eine Partei "ergreift" z. B. ein Referendum, oder "lanciert" eine Initiative.)

Der Genauigkeit halber muss hier allerdings doch auf den Umstand hingewiesen werden - was übrigens für alle politischen Organisationen gilt -, dass die Partei nicht einfach ein Phantom, sondern ein Zusammenschluss von Individuen ist, mit Organen, welche sich wiederum aus Individuen zusammensetzen. Wenn also eine Partei ein Referendum er-

greift, so sind das genau genommen vielleicht nur die 13 Mitglieder des Parteivorstandes. Dann gehören streng genommen eben auch die Mitglieder der Partei, welche unterzeichnen, zu der zufälligen Vielheit von Individuen (vgl. etwa auch das Problem der Parteidisziplin, dazu STEINER, in *Parlamentarische Opposition*, 178).

Für das politische Empfinden der Allgemeinheit ist aber die Partei als einheitliches Gebilde der Initiant. Deshalb ist auch diese Betrachtungsweise für die Analyse durchaus zulässig. (Die parteiinterne Willensbildung ist dann vom Gesichtspunkt der innerparteilichen Demokratie (dazu vorne d) und der innerparteilichen Opposition (dazu nachfolgend g) einer separaten Analyse zu unterziehen.)

g) innerparteiliche Opposition

In einer Hinsicht ist allerdings auch die personelle Struktur des Partei-Ganzen und seiner Organe von Bedeutung, nämlich in bezug auf die parteiliche Willensbildung. Parteien sind heute Massenorganisationen, eine Art Staat im Staate. Wir haben bereits die Notwendigkeit demokratischer Strukturen für Parteien in einer Demokratie festgehalten. Das bedingt aber, dass auch Möglichkeiten der Opposition innerhalb der Partei entstehen (so Theorie und Soziologie, I, LXIII; in einem Einparteiensystem ist dies oft die einzige Möglichkeit zur Opposition überhaupt, DUVERGER, *Parteien*, 419). Es geht hier um die "innerparteiliche Opposition", ein Problem, welches von zahlreichen Parteisoziologen intensiv untersucht wurde (so etwa von RASCHKE; vgl. dessen Definition innerparteilicher Opposition (i. O.) 10).

Das Funktionieren der innerparteilichen Opposition ist für die Willensbildungsprozesse im Gesamtstaat von grosser Bedeutung. Die damit verbundenen Probleme sind aber derart komplex, dass ich hier nicht näher darauf eingehen kann. Ich muss es deshalb beim Hinweis auf die Wichtigkeit innerparteilicher Opposition bewenden lassen.

h) die Fraktion: Partei in der Partei?

Die Fraktion bildet den Zusammenschluss aller Parlamentsmitglieder derselben Parteizugehörigkeit. Die Geschäftsordnung des Parlamentes bestimmt die notwendige Anzahl Mitglieder und räumt den Fraktionen gewisse Rechte ein. Ihres engen Zusammenhanges mit der Partei wegen möchte ich hier kurz näher darauf eintreten.

Innerhalb des Parlamentes bildet eine Fraktion in vielerlei Hinsicht eine Handlungseinheit: sie reicht Wahlvorschläge ein, sie stellt als Fraktion Anträge, sie kann als Fraktion parlamentarische Vorstösse einreichen, der Fraktionssprecher liest eine sog. Fraktionserklärung vor etc. Im Abstimmungsverfahren ist diese Handlungseinheit abhängig von der Fraktionsdisziplin, d. h. dem Zwang der Mitglieder, gemäss Fraktionsbe-

schluss abzustimmen (vgl. zu diesem Problem FRIESENHAHN, in Strukturwandel, 126 f).

Die Fraktion kann also direkt Träger von Opposition sein (vgl. dazu etwa GEHRIG, 127 f). Daneben kommt ihr als Teilträger der Opposition durch ihre Stellung innerhalb einer Partei eine nicht zu unterschätzende Rolle zu. Wenn die Partei quasi Staat im Staate ist, so ist die Fraktion vielfach eine Art Partei in der Partei. Durch ihren Informationsvorsprung spielt sie in einer Partei nicht selten eine dominierende Rolle: die Fraktionsmeinung wird zur Parteimeinung und dadurch aus dem parlamentarischen Bereich herausgetragen. (Werden sich Parteivorstand und Fraktion dieses Konfliktes bewusst, so resultieren daraus oft sehr harte Auseinandersetzungen um das Selbstverständnis beider Gruppen und die gegenseitige Kompetenzabgrenzung.)

Sehr häufig besteht auch eine personelle Identität zwischen Parteileitung und Fraktion (oder auch nur Fraktionsleitung). Dies ist für die innerparteiliche Willensbildung nicht ohne Bedeutung. Es handelt sich hier aber um Probleme der Parteisoziologie, welche hier nur angetönt werden können.

i) das Parteiverbot

Auch auf die "Kehrseite der Medaille" nämlich die Problematik des Parteiverbotes soll hier noch kurz eingegangen werden (ausführlich dazu BRUNNER; für das deutsche Verfassungsrecht HESSE, 281 ff). Wir haben gesehen, dass Parteien für eine Demokratie notwendig sind, ja dass es sogar einer Vielzahl von Parteien bedarf. Daraus ergibt sich nun aber der Umkehrschluss, dass Parteien grundsätzlich nicht verboten werden dürfen. Dies würde ja auch im Widerspruch zur Vereinigungsfreiheit stehen. Die besondere Problematik besteht darin, dass sich die Verbote der Mehrheit "in der Regel gegen die Parteien der politischen Gegner richten" (GRUNER, Parteien, 59; ähnlich wie die Mehrheit ihren Gegnern Mittel oppositionellen Verhaltens entziehen kann, dazu hinten Kap. 4 I B 2 b).

Da den Parteien in einem demokratischen Staate aber eine besondere Funktion zukommt, so muss aber auch deren Existenzberechtigung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Partei soll grundsätzlich für ein demokratisches System eintreten. Sie soll, wie vorne (d) gezeigt, in ihrem inneren Aufbau demokratisch strukturiert sein. Steht nun eine Partei dem demokratischen System ablehnend gegenüber, so muss man sich fragen, ob deren Zulassung für einen demokratischen Staat verantwortlich ist. Bei der Verneinung dieser Frage ist allerdings grösste Zurückhaltung am Platze, da es grundsätzlich schon enorm schwierig ist, die Demokratiefeindlichkeit einer Partei zu erkennen (vgl. dazu v.a. HESSE, 283; im weiteren Sinne KAPPELER, 173 ff).

4. Ad-hoc-Gruppierungen

Mit zunehmender Häufigkeit geht politische Tätigkeit von speziell zu diesem Zweck gebildeten Ad-hoc-Gruppierungen aus. Die Zielsetzungen dieser Organisationen sind punktuell und ihre Tätigkeit ist zeitlich begrenzt. Als Träger von Opposition kommt ihnen insofern eine besondere Bedeutung zu, als ihre Aktivitäten fast typischerweise oppositionelle Züge tragen. Die politischen Parteien und übrigen feststehenden politischen Organisationen werden durch die heutige Tendenz zur Expertokratie derart in die Regierungstätigkeit integriert, dass ihrem Verhalten der erkennbare oppositionelle Charakter verlorengeht. Namentlich bei den Parteien führt dies zu einem zunehmenden Misstrauen beim Volk. Die Bildung solcher Ad-hoc-Gruppierungen stellt eine Art Ersatzhandlung dar, weil die angestammten Träger oppositioneller Tätigkeit ihrer Aufgabe nicht mehr gerecht werden (vgl. etwa zu solchen "nonkonformistischen Gruppen" als Träger einer Opposition GRUNER, Regierung, 40 ff.).

Ad-hoc-Gruppierungen agieren denn in der Regel auch immer publikumsbezogen, stehen also meist in der Initianten-Rolle. Ihre politische Bedeutung liegt vielfach in der rein praktischen organisatorischen Tätigkeit. Gerade deshalb sind sie ja auch für das Funktionieren der auf Massen ausgelegten Mittel der politischen Teilnahme (Initiative, Referendum) so wichtig. Es genügt vielfach schon ein relativ kleiner Stab von Organisatoren. Es muss z. B. ein Referendum mit seiner Begründung formuliert werden, die Unterschriftenbogen müssen gedruckt und möglichst wirksam verteilt werden, das Referendum soll propagiert werden, dann ist dafür zu sorgen, dass binnen der gesetzlichen Frist die Unterschriften an der zuständigen Stelle eingereicht werden; also vorwiegend administrative, aber absolut unentbehrliche Arbeiten.

In der Regel werden Ad-hoc-Gruppierungen (Bürgerinitiativen, Aktionskomitees etc.) zur Verfolgung eines bestimmten, konkreten Zweckes und für eine grundsätzlich begrenzte Zeit gebildet. Also zum Beispiel ein Aktionskomitee gegen eine Schiessanlage wird gegründet mit dem Zweck, das Referendum zu ergreifen und den Abstimmungskampf zu führen. Nach der Urnenabstimmung über das Projekt wird die Gruppe wieder aufgelöst. Nun kommt es aber gelegentlich vor, dass - namentlich wenn komplexe Probleme Gegenstand der politischen Arbeit bilden - sich diese Ad-hoc-Gruppierungen verfestigen zu Organisationen mit dauernder politischer Tätigkeit (in der Regel aber nur als Nebenzweck). U. U. kann daraus schlussendlich eine neue Partei (eine Interessenpartei, vgl. dazu vorne 3 a) entstehen.

5. Pressure-Groups

Eine weitere Kategorie politischer Gruppierungen ist hier zu erwähnen, welche heute die politischen Entscheide in zunehmendem Masse beeinflussen: die Pressure-Groups. "Unter einer pressure-group ist ... eine pluralistische Gruppe zu verstehen, die es planmässig darauf absieht, die Interessen ihrer Mitglieder durch Beeinflussung der Machttträger und der öffentlichen Meinung zu fördern" (LOEWENSTEIN, 370 f).

Diese Einflussnahme der Pressure-Groups ist in einer Demokratie sehr problematisch. Zum einen deshalb, weil sie nur die Durchsetzung individualistischer (oder auch gruppenindividualistischer) Ziele bezwecken. Ihnen fehlt die Orientierung am "Gemeinwohl" (dies gilt natürlich weitgehend auch für die anderen Interessengruppierungen). Zum andern bedienen sich die Pressure-Groups - und dies ist das Gefährliche an ihrer Erscheinung - in der Regel nicht der demokratischen Einflusskanäle. Sie versuchen vielmehr mit allen Mitteln (v. a. auch mit wirtschaftlichem Druck oder auch mit illegalen Mitteln, z. B. mit Bestechungen; PETERS spricht von "nicht immer adäquaten, ja sogar dem Gemeinwohl widerstrebenden Mitteln", in Staatslexikon, II, Sp. 583) gewisse politische Entscheidungen nach ihrem Willen zu beeinflussen.

Ausser etwa den politischen Parteien können wohl alle in den vorangegangenen Abschnitten erwähnten Gruppierungen als Pressure-Groups auftreten. In einer Demokratie sollten aber Pressure-Groups nicht agieren können. Demokratische Entscheidungsprozesse dürfen, wenn überhaupt, nur einem Zwang ausgesetzt werden: jenem des Mehrheitsprinzips (dazu vorne Kap. 1 II C 4 a). Alle anderen Druckmittel müssen ausgeschaltet werden. Insofern ist also auch Opposition durch Pressure-Groups als undemokratisch und damit unzulässig abzulehnen.

IV. DIE BEHOERDEN ALS HANDLUNGSEINHEIT

A) Allgemeines

Wir haben vorne die Behördemitglieder (als qualifizierte Stimmbürger) bereits in ihrer Rolle als Träger der Opposition dargestellt. Nun geht es aber darum, auch die Behörde (im weitesten Sinne) in ihrer Gesamtheit als Träger einer Opposition darzustellen. Zwischen der Opposition eines Behördenmitgliedes innerhalb seiner Behörde und jener der Behörde als Ganzem nach aussen besteht ein ähnliches Verhältnis wie zwischen innerparteilicher Opposition und jener einer Partei nach aussen.

Die innerbehördliche Opposition wirft vor allem dort Probleme auf, wo die Behörde in der Regel als Handlungseinheit, als homogenes Gebilde auftritt (Exekutive, Gericht), die Vorgänge ihrer internen Meinungsbildung demnach meist verborgen und intransparent sind. Dort wo interne Auseinandersetzungen publik sind oder gar zum Wesen dieses Gremiums gehören (wie beim Parlament) wird diese Problematik weitgehend entschärft. (Zu den Trägern innerbehördlicher Opposition vgl. vorne II C; zu den Oppositionshandlungen vgl. hinten Kap. 4 III C u. E, V, VI.)

Im folgenden soll nun aber bewusst von internen Meinungsbildungsvorgängen abgesehen und die Behörde als Handlungseinheit betrachtet werden, wie sie eben nach aussen vordergründig auftritt. Bei der analytischen Behandlung solcher Oppositionsphänomene kann es sich hierbei aber nur um eine erste Stufe handeln. Die genaue Analyse bedingt immer das Eindringen in gruppeninterne Vorgänge, soweit dies möglich ist.

B) Die Exekutive

Dass die Exekutive Träger einer Opposition sein kann, scheint auf den ersten Blick widersprüchlich, ist doch Opposition im allgemeinen gegen die Regierung gerichtet. Es ist denn auch ein relativ seltener Fall von Opposition, welcher aber im Sinne einer möglichst umfassenden Darstellung des Phänomens Opposition doch erwähnt werden soll.

Opposition einer Exekutive kann z.B. stattfinden, wenn diese sich einem vom Souverän erteilten Auftrag entzieht, entgegen allgemeinen Forderungen bestimmte Massnahmen nicht trifft etc. Es scheint offensichtlich: in den wenigsten Fällen wird ein solches Verhalten einer Exekutive als op-

positionell gewertet oder erkannt werden. Vielmehr wird als Opposition z. B. ein parlamentarischer Vorstoss in dieser Sache betrachtet, welcher die Regierung zur Rechenschaft ziehen will.

Es scheint m. E. nötig, hier eine Analyse sehr sorgfältig vorzunehmen. Die Zuordnung der Oppositionsrolle darf nicht zu sehr vom Modell der "gegen die Regierung gerichteten Opposition" beeinflusst sein. Vielmehr soll das Minderheitsverhalten der Exekutive, welche sich einem Auftrag des Souveräns entzieht, tatsächlich auch als das gesehen werden, was es sein könnte: die Opposition der Exekutive, oder präziser: die Opposition von in der Exekutive dominierenden "Kräften" gegen einen Volks- oder Parlamentsentscheid.

Ich habe bereits erwähnt, dass die Opposition einer Exekutive nur schwer als solche zu erkennen ist. Die Frage, ob nun die Regierung oder etwa das Parlament Opposition betreibe, erinnert stark an die Frage, ob nun das Huhn oder das Ei zuerst gewesen sei. Wir bewegen uns hier offensichtlich in einem Bereich, welcher durch modellhaftes Denken kaum mehr erfasst werden kann. Die Erwähnung der Exekutive als möglichen Träger schien mir aber deshalb wichtig, weil diese Möglichkeit in der Regel gar nicht ins Auge gefasst wird. Sie sollte aber doch in die analytische Betrachtung einbezogen werden.

C) Das Parlament

Die Rolle des Parlamentes als Ganzem in der Opposition ist ebenfalls sehr schwierig zuzuordnen. In der Regel kommt die ablehnende Haltung gegenüber einer Regierungsvorlage nach langem Ringen innerhalb des Parlamentes zustande, wo die Oppositionsrolle den Fraktionen und damit den Parteien zukommt (vgl. dazu die vorne Kap. 2 II B 3 erwähnten Theorien einer neuen Gewaltenteilung). Nun ist es aber durchaus möglich, dass auch das Parlament als Handlungseinheit von seiner Aufgabe als Verwaltungskontrollinstanz her Träger einer Opposition ist. Behandlung von Geschäftsberichten, Regierungsprogrammen mit später erfolgenden entsprechenden Rechenschaftsberichten, Rechnungsabnahme und Festsetzung der Voranschläge sind die Gelegenheiten, in welchen die Frontenstellung Parlament - Regierung recht deutlich verlaufen und so u. U. auch das Parlament als Ganzes Opposition ausüben kann. (Dies gilt in verstärktem Masse in einem parlamentarischen Regierungssystem, wo diese Geschäfte als Ausfluss der Regierungsverantwortlichkeit dem Parlament die Gelegenheit geben, das Vertrauen in die Regierung zu bestätigen oder zu widerrufen; vgl. dazu etwa BURDEAU, *Sciences Politiques*, VII, 44; vgl. ferner auch die Unterscheidung zwischen Opposition des Parlamentes gegen die Regierung und der Opposition innerhalb des Parlamentes bei STERNBERGER, 138 ff.)

Ausser in diesen Fällen ist aber die Bedeutung des Parlamentes als Oppositionsträger gering, da in den heutigen Arbeitsparlamenten eben die Kompromisse selbst ausgehandelt werden, und es nicht mehr nur um ein Ja oder Nein zur Regierungspolitik geht (vgl. zur Vielfalt der Oppositionshandlungen innerhalb des Parlamentes hinten Kap. 4 III C).

D) Die Justizbehörden

Die Frage, ob ein Gesetz überhaupt angewendet oder ob eine Regelung extensiv oder restriktiv gehandhabt wird, ist von grosser politischer Bedeutung. Den Justizbehörden kommt also durch ihren freien Ermessungsspielraum, aber auch durch ihre Losgelöstheit von anderen staatlichen Organen eine verhältnismässig starke politische Stellung zu. Justizbehörden haben die Möglichkeit, auch nach Abschluss der politischen Willensbildung, also wenn eine Rechtsnorm von den verfassungsmässig zuständigen Organen erlassen worden ist, noch (politische) Wertentscheidungen bei deren Handhabung einfließen zu lassen. Dadurch können die Absichten des Gesetzgebers verfälscht werden, ja es kann sogar das Gegenteil davon realisiert werden. Die justiziellen Steuerungsmechanismen sind allerdings derart komplex, dass sie analytisch kaum erfassbar sind. Zudem schliesst die richterliche Unabhängigkeit - an sich ein Postulat der Rechtsstaatlichkeit - praktisch jede Kontroll- und v. a. Korrekturmöglichkeit aus.

In diesem Zusammenhang ist oft von "politischer Justiz" die Rede, insbesondere im Bereiche der Strafrechtspflege. An sich ist jeder justizielle Entscheid als Wertentscheid auch ein politischer Entscheid. Von politischer Justiz spricht man aber nur dort, wo der politische Gehalt eines Urteiles augenfällig ist (vgl. dazu etwa KIRCHHEIMER, 96 ff). Auf die besondere Problematik der Justiz als politische Instanz werde ich hinten (Kap. 4 VI) noch näher eingehen.

V. DIE MASSENMEDIENTEN

A) Allgemeines

1. Vorbemerkung

Die Massenmedien, ihre Arbeitsweise, ihre Funktionen in einem demokratischen Staatswesen und die damit verbundenen spezifischen Probleme sind heute Gegenstand eigener Wissenschaftszweige. Es kann im Rahmen dieser Arbeit deshalb nur ganz summarisch auf diesen Komplex eingegangen werden.

Wenn in diesem Kapitel über mögliche Träger einer Opposition von den Massenmedien schlechthin die Rede ist, so ist dies eine Vereinfachung. Als Träger einer Opposition kommen nur Menschen in Frage. Wenn hier also von den Massenmedien die Rede ist, so sind dabei jene Leute gemeint, welche durch ihre besondere Stellung in der Gesellschaft sich der Massenmedien bedienen können, allen voran die Medienschaffenden. Diese haben allerdings in einer Demokratie besondere Aufgaben zu erfüllen, auf welche hier allerdings nicht in extenso eingegangen werden kann.

Im Zusammenhang mit der Opposition üben die Massenmedien somit eine Art Doppelfunktion aus, welche allerdings eben nur bei einer vordergründigen Betrachtungsweise als solche erscheint. Zum einen können sie selbst (genauer die mit ihnen verbundenen Medienschaffenden) Opposition ausüben; zum andern sind sie auch für andere Oppositionsträger eben Medien für deren oppositionelle Versuche, die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Genau betrachtet sind sie natürlich überhaupt nur Medien. Da ihnen aber eine gewisse anonymisierende (damit aber auch objektivierende) Wirkung eigen ist, erscheinen sie eben vordergründig oft selbst als Träger.

Im folgenden sollen nun also die Medienschaffenden in ihrer Oppositionsträger-Rolle näher beleuchtet werden. Zuvor möchte ich aber kurz die Bedeutung der Massenmedien etwas zu umreißen versuchen.

2. Die Rolle der Massenmedien in der Demokratie

Vor allem in der Demokratie kommen den Massenmedien sehr wichtige Funktionen zu (dies kommt deutlich in den Entwürfen zu einem Presseartikel in der BV zum Ausdruck, vgl. SALADIN, 40, 41; ebenso Botsch.

des BR v. 19.10. 1951 zur Revision von BV 55, zit. bei SALADIN, 42; allg. hierzu Rolle der Massenmedien). Die Medienwissenschaften unterscheiden vier Funktionen: die Information, die Meinungsbildung, die Unterhaltung und die Bildungs- und Kulturvermittlung (so NR MUELLER, in ABull NR 1975 1344). In unserem Zusammenhang ist vor allem der Bereich von Information und Meinungsbildung von Bedeutung. So führt denn z.B. der Bundesrat in seiner Botschaft zu einem Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen aus: "In der Demokratie soll die Information vor allem Tatsachen und die Vielfalt der bestehenden Meinungen verbreiten, um es dem Bürger zu ermöglichen, sich selbst ein Urteil zu bilden. Die Meinungsbildung soll nicht, wie dies in totalitären Staaten der Fall ist, von der Regierung oder einer Partei gesteuert werden. Von staatspolitisch besonderem Gewicht ist dabei die Tatsache, dass Radio und Fernsehen eine bisher nie dagewesene Möglichkeit bieten, die Einwohner eines jeden Landesteiles oder die Angehörigen einer bestimmten Sprache mit den ethischen oder kulturellen Werten der anderen Landesteile und Sprachgebiete oder die verschiedenen sozialen Schichten mit ihren gegenseitigen Problemen vertraut zu machen. Sie stehen damit im Dienste der Verständigung über kulturelle, sprachliche oder politische Grenzen hinweg" (BB1 1973 II 1273).

Wichtig ist dabei, dass den Massenmedien - bzw. den Medienschaffenden - möglichst weitgehende Freiheiten gewährt werden, wobei immer die Pflicht zur Ausgewogenheit aufrechterhalten bleiben soll. Auch eine allfällige Kontrolle darf hier nicht einengen. "Ein Medium braucht Farbe und Charakter, sonst ist es bald kein Medium mehr ... Es soll nicht allein den schlussendlichen Kompromiss den Leuten vermitteln; es soll auch mitdebattieren und zum kritischen, politischen Denken erziehen. Damit muss die Forderung nach Ausgewogenheit und nach Ausgeglichenheit der Sendungen in keiner Weise ausgeschlossen sein. Aber ein beängstigendes und verschüchtertes Radio und Fernsehen würde zu einer Entpolitisierung des Volkes beitragen ..." (BR RITSCHARD, in ABull SR 1975 15). Das bedingt zuallererst eine möglichst unabhängige Trägerschaft (vgl. etwa KRUEGER, 218 f; vgl. auch die heftigen Diskussionen um das Kabelfernsehen in den Beratungen zu einem Radio- und Fernsehartikel, ABull NR 1975 1329 ff, 1380 ff, ABull SR 1975 1 ff).

Sicher darf die Bedeutung der Massenmedien nicht überschätzt werden. Allerdings mutet mir die entsprechende Bemerkung des Bundesrates in der bereits zitierten Botschaft etwas zu idyllisch an: "In einer Demokratie macht sich der Bürger die Meinung im Gespräch mit andern, bei der Lektüre von Zeitungen, durch Besuch von Vorträgen oder durch Teilnahme an Versammlungen aller Art und nur zum Teil aufgrund der Informationen, die er durch Radio und Fernsehen erhält" (BB1 1973 II 1275). Ob die schweizerische Demokratie noch so funktioniert, bezweifle ich (vgl. dazu etwa die Ergebnisse der Publikumsforschung, welche weit mehr Zeitaufwand für Radiohören und Fernsehen als für die Zeitungslektüre

ergeben, BB1 1973 II 1278). Am ehesten stimmt dies vielleicht noch auf der Ebene der Gemeinden. (Zu den Wirkungen der Massenmedien und den sich daraus ergebenden Problemen für deren Kontrolle vgl. die gute Uebersicht in der zitierten Botsch., BB1 1973 II 1274 ff; vgl. ferner etwa KRUEGER, 218 f; ARNDT, in Rolle der Massenmedien, 17.)

Der Einfluss der Massenmedien auf die demokratische Willensbildung wird aber doch allgemein als genügend gross betrachtet, dass sich eine Kontrolle aufdrängt. So wurden denn z. B. auch in den Beratungen der eidgenössischen Räte zum Radio- und Fernsehartikel immer wieder die Wünsche nach einer Kontrolle der Massenmedien laut. Ein demokratisches Prinzip sei, dass jede Macht durch eine andere kontrolliert werde. So müssten auch Radio und Fernsehen (die Massenmedien) kontrolliert werden. "Die Demokratie ist vor dem Monopol und nicht das Monopol vor der Demokratie in Schutz zu nehmen" (SR BAECHTOLD, ABull SR 1975 6; in gleichem Sinne auch SR GROSJEAN, ABull SR 1975 14).

B) Die Medienschaffenden

1. Charakterisierung

Medienschaffende stehen fast regelmässig in einer Doppelrolle. Zum einen sind sie (zum grössten Teil wenigstens) als Stimmbürger Mitträger staatlicher Organfunktionen. Ihnen stehen alle jene Möglichkeiten zur Verfügung, welche jedem Stimmbürger zur Verfügung stehen. Daneben sind sie aber eine Art qualifizierter Stimmbürger, weil ihnen durch den Zugang zu den Massenmedien ein besonderer Machtfaktor zur Verfügung steht.

Dieser Zugang zu den Massenmedien ist ein anderer, als ihn auch andere Individuen haben können (so auch NR SALZMANN, ABull NR 1975 1356). Er ist direkter, absoluter, vor allem aber andauernd, und demnach wirkungsvoller. Der Stimmbürger, welcher in einem Interview seine Meinung zu einem politischen Problem äussert, hat nur während des - zeitlich eng begrenzten - Gespräches wirkliche Einflussmöglichkeiten, welche durch die Medienschaffenden erst noch dadurch beeinflusst werden können, in welche Umgebung diese Einflussnahme gestellt wird. Diese gestalten den Gesamteindruck, den ein Medium erweckt, sie sind dauernd "am Ball". Daraus muss eine besondere Obhutspflicht für die Demokratie, eine Art Garantenstellung, entstehen.

2. Ihre Garantenstellung

Weil der Einfluss der Massenmedien auf die öffentliche Meinung derart gross ist, diese also in der politischen Willensbildung einen Machtfaktor darstellen, bedeutet dies eine gewisse Gefahr für die Demokratie. (Wie wichtig die Massenmedien für die politische Macht sind, zeigt sich etwa daran, dass diese bei Umstürzen sehr oft die ersten Angriffsobjekte darstellen.)

Um diese Gefahr für eine Demokratie zu mildern, müssen die Massenmedien vom Staat, damit vom Volk, unter einer demokratischen Kontrolle gehalten werden (vgl. dazu die Verhandlungen in den eidg. Räten zum Radio- und Fernsehartikel ABull SR 1975 1 ff., ABull NR 1329 ff., 1380 ff.). Wichtigstes Mittel dazu ist das Medienrecht. Hauptaugenmerk muss also die Stellung der Medienschaffenden sein. Ihnen ist eine Garantenstellung (GERWIG spricht von der Funktion als "Sachwalter der öffentlichen Meinung", in ABull NR 1975 1382), zur Sicherung der Demokratie aufzuerlegen. Sie sind verpflichtet, ihren Einfluss so zurückzuhalten, dass demokratische Strukturen nicht übertüncht werden (so z. B. auch NR SALZMANN, ABull NR 1975 1356). Dieses Problem spricht z. B. auch der Bundesrat in seiner Botschaft zum Radio- und Fernsehartikel an (BB1 1973 II 1232): "Die Unabhängigkeit der Massenmedien vom Staate und anderen Mächten ist für unsere Demokratie ein zwingendes Gebot".

Das darf uns aber nicht zur falschen Schlussfolgerung verleiten, die Medienschaffenden hätten ihren subjektiven Einfluss ganz auszuschalten (was vom theoretischen Ansatz her durchaus recht wäre). Dies widerspricht der menschlichen Natur und ist daher sinnlos zu fordern (in diesem Sinne auch NR MUELLER, ABull NR 1975 1344; NR SALZMANN, ABull NR 1975 1386). Medienschaffende sind Menschen und keine wertneutralen Roboter. Ihr Einfluss ist aber soweit zurückzubinden, dass auch Aussenstehenden genügend wirksamer Einfluss möglich bleibt. Ueber diese Zielsetzung des Medienrechts eingehender zu schreiben, würde hier zu weit führen.

Lediglich ein Aspekt soll noch dargestellt werden. Es soll Aufgabe der Medienschaffenden sein, v. a. auch oppositionellen Kräften gegenüber offen zu sein. Etwas überspitzt würde das heissen, es bestehe für sie eine "Pflicht zur Opposition" (vgl. etwa zur Bedeutung der Presse für eine Opposition VOOGT, 24). Diese Pflicht hat vor allem im Bereiche der Sensibilisierungsprozesse in der öffentlichen Meinung ihre Bedeutung (dazu hinten Kap. 4 IV C).

VI. EXKURS: FÖDERALISTISCHE OPPOSITION (OPPOSITION DURCH GLIEDSTAATEN IM BUNDESSTAAT)

A) Grundsätzliches

Es ist im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich, hier eine tiefgreifende Auseinandersetzung mit der föderalistischen Idee vorzunehmen. Hierzu sei auf die zahlreiche Literatur verwiesen (so etwa statt Vieler KAEGLI, Föderalismus, und die dort zit. Arbeiten von SCHAEPPI, Der Schutz sprachlicher und konfessioneller Minderheiten im Recht von Bund und Kantonen, Diss. Zürich 1971, und LANG, Die Philosophie des Föderalismus, Diss. Zürich 1971).

Da aber eine föderalistische Staatsstruktur für das Vorhandensein von Opposition eine wesentliche Bedeutung hat, möchte ich doch einige Aspekte kurz aufzeigen.

KAEGLI bezeichnet den Föderalismus als "Staatsform des Widerstandes" (Föderalismus, 12). Die föderalistische Staatsordnung erlaubt es auch, den Grad der Demokratie in einem Staat zu optimieren. Er bringt eine möglichst direkte Demokratie in den einzelnen Gliedstaaten, erlaubt aber gerade dadurch überhaupt eine "Demokratie auch im grossen Raum" (KAEGLI, Föderalismus, 8). Daraus lässt sich ableiten, dass Föderalismus sehr oppositionsfreundlich ist, ja in vielen Fällen wirksame Opposition überhaupt erst ermöglicht.

Der bundesstaatliche Staatsaufbau (als organischem Ausdruck des Föderalismus) bringt sogar ganz spezifische Möglichkeiten von Opposition mit sich, welche nachstehend kurz dargestellt werden sollen. Das wohl Wesentlichste in diesem Zusammenhang ist die Opposition durch Gliedstaaten, für welche der bundesstaatliche Aufbau spezifische Wege zur Verfügung stellt. Sie sollen nachstehend (B) skizziert werden, bevor hinten (C) kurz auf weitere föderalistische Besonderheiten der Opposition eingegangen wird.

B) Gliedstaaten als Oppositionsträger

1. Allgemeines

Aus der bundesstaatlichen Struktur eines Staates ergeben sich ganz spe-

zifische Eigenheiten für eine Opposition. Die wohl wesentlichste ist, dass ein Gliedstaat Träger von Opposition sein kann. Zur Veranschaulichung dieser These möchte ich im folgenden die wesentlichsten Oppositionsmöglichkeiten aufzeigen, wobei ich mich ganz an das Beispiel der Schweiz halte. Es sind dies (nicht in der Reihenfolge ihrer Wichtigkeit) das Vernehmlassungsverfahren (nachstehend 2), die Ständekammer im Parlament (3) sowie das Initiativ- und Referendumsrecht der Gliedstaaten (4), welches seinen deutlichsten Niederschlag im Ständemehr beim Verfassungsreferendum findet.

Es gibt selbstverständlich neben diesen "institutionalisierten" Oppositionsformen noch zahlreiche andere, welche aber nur schwer erfassbar sind. (Ein gutes Beispiel einer wenig institutionalisierten Form von Opposition durch Gliedstaaten ist folgendes: Im Sparprogramm 1976/77 sah der Bundesrat auch eine Reduktion der Anteile der Kantone an den Steuereinnahmen des Bundes vor. Massiver Widerstand von Seiten der kantonalen Finanzdirektoren, also letztlich der kantonalen Regierungen, liess den Bundesrat von seinem Vorhaben absehen.) Zudem ist stets daran zu denken, dass ein Gliedstaat nicht einfach irgendeine bestimmbare Grösse, sondern seinerseits ein dynamisches Gebilde ist, bei dessen Willensbildung Opposition ebenfalls in ihrer ganzen Vielfalt zum Zuge kommt.

2. Vernehmlassungsverfahren

Zur staatspolitischen Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens und der dort gegebenen Oppositionsmöglichkeiten verweise ich auf das hinten (Kap. 4 III B) Gesagte. Hier soll nur kurz die Stellung der Kantone in diesem Verfahren gezeigt werden. Bei jedem Vernehmlassungsverfahren werden auch alle Kantone um ihre Stellungnahme gebeten, ja ursprünglich wurden nur sie zur Vernehmlassung eingeladen. Von allen Vernehmlassungen sind wahrscheinlich jene der Kantone die wirksamsten. Einige Beispiele mögen dies verdeutlichen:

- Obliegt der Vollzug eines Erlasses den Kantonen, und wehrt sich eine genügend grosse Zahl von ihnen gegen einen solchen Erlass, so steht damit der gesetzgeberische Erfolg auf dem Spiel. Der Bundesrat muss sich zweimal überlegen, ob eine Norm deren Vollzug den Kantonen obliegt, gegen deren Willen durchgesetzt werden kann.
- Stellt sich die Mehrheit der Kantone im Vernehmlassungsverfahren gegen eine Vorlage, so ist es für den Bundesrat nahezu aussichtslos, sie in dieser Form an das Parlament weiterzuleiten. Er müsste mit einer fast sicheren Ablehnung in der Ständekammer rechnen (vgl. dazu auch nachfolgend 3).

- Bei Verfassungsbestimmungen ist der Erfolg einer von der Mehrheit der Kantone abgelehnten Vorlage doppelt in Frage gestellt: zu den spärlichen Erfolgsaussichten im Ständerat gesellt sich dann (zumindest theoretisch, vgl. Näheres dazu hinten 4) das Risiko, dass die Vorlage am Ständemehr scheitert.

3. Ständerat

Die Ständekammer hat von ihrer ursprünglichen Konzeption her die Funktion, den Interessen der Kantone, insbesondere der bevölkerungsschwachen, im Bund mehr Gewicht zu verleihen. Sie bietet zumindest theoretisch starke Einfluss- und damit Oppositionsmöglichkeiten für die Kantone. Es ist allerdings festzuhalten, dass dieser Einfluss heute zunehmend verloren geht, stimmen doch die Ständeräte, welche ja mit wenigen Ausnahmen heute ebenfalls vom Volk gewählt werden, nur mehr selten als Wortführer oder gar im Auftrag der Kantone. Dennoch kann gesagt werden, dass auch heute noch spezifisch föderalistische Forderungen vorwiegend im Ständerat vertreten werden (so etwa beim Radio- und Fernsehartikel, vgl. ABull SR 1975 1 ff, 698 ff).

4. Initiativ- und Referendumsrecht der Kantone

Nach BV 89 II, III, 89bis II sind die Kantone als Träger eines Referendums zugelassen und BV 93 II gibt den Kantonen das Initiativrecht (Standesinitiative). Zu den Mitteln von Initiative und Referendum vgl. im Wesentlichen das hinten (Kap. 4 II B u. C) Gesagte. Ihre Bedeutung in diesem Zusammenhang ist nicht sehr gross (bis heute wurde m. W. noch kein Referendum durch die Kantone ergriffen).

Hingegen möchte ich hier auf eine Besonderheit des Verfassungsreferendums eingehen. BV 123 I bestimmt, dass zur Annahme eines Verfassungsartikels eine zustimmende Mehrheit der Kantone erforderlich sei. Dies gibt zumindest theoretisch den Kantonen die Möglichkeit, Träger einer Opposition zu sein. Nicht wenige Vorlagen sind denn auch an diesem sog. Ständemehr gescheitert. In Wirklichkeit gibt dieses Ständemehr den einzelnen Kantonen aber keine Möglichkeit zu bewusster und gezielter Opposition. BV 123 III bestimmt nämlich, dass "das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kanton (...) als Standesstimme desselben (gelte)". Das Verhalten des Stimmbürgers in der Volksabstimmung richtet sich aber nach der materiellen Beurteilung der Abstimmungsvorlage, nicht nach den Interessen der Kantone. Diese sachbezogene Auseinandersetzung findet ihren Niederschlag im gesamtschweizerischen Abstimmungsergebnis. Es erscheint höchst fragwürdig, das mehr oder weniger zufällige (aus der Sicht der kantonalen Interessen) Resultat der Abstimmung

mung innerhalb eines Kantones als Standesstimme zu wählen. Sicher ist eine Mitwirkung der Kantone bei Verfassungsänderungen sinnvoll, aber die heute geltende Regelung vermag in keiner Art und Weise zu befriedigen. Es ist denn auch nicht erstaunlich, dass nach jeder Vorlage, welche am Ständemehr "gescheitert" ist, Forderungen nach Abschaffung dieser Bestimmung und andere antiföderalistische Postulate laut werden.

C) Weitere Auswirkungen einer föderalistischen Staatsstruktur auf die Möglichkeiten einer Opposition

Der föderalistische Staatsaufbau bringt bezüglich der Oppositionerscheinungen zahlreiche Besonderheiten mit sich. Auf zwei davon möchte ich im folgenden noch kurz eingehen, ohne damit die ganze Vielfalt föderalistischer Besonderheiten bezüglich Opposition erschöpft zu haben.

1. Die Zusammensetzung des Bundesrates

Nach BV 96 "darf nicht mehr als ein Mitglied (des Bundesrates) aus dem nämlichen Kanton gewählt werden". Zusammen mit der parteipolitischen Zauberformel ergibt das bei jeder Bundesratswahl ein recht kompliziertes und in der Regel wenig befriedigendes Wahlverfahren. Wenn auch heute diese Bestimmung umstritten und ihre Aufhebung bevorsteht, so bietet sie doch den Kantonen einen gewissen Schutz. Sie steht damit in der Reihe jener Vorschriften, welche den Bund zwingen, bei der Zusammensetzung von Behörden (z. B. des Bundesgerichtes) die verschiedenen Regionen (namentlich auch die vier Sprachteile der Schweiz) zu berücksichtigen. Damit soll diesen (mehr oder weniger straff organisierten) Gliedern des Staates auch die Möglichkeit zu direktem Einfluss geboten werden.

2. Die föderalistische Struktur der Parteien

Die grossen Landesparteien, insbesondere die Bundesratsparteien, haben ihren inneren Aufbau der föderalistischen Struktur der Schweiz angepasst. So kommt es denn gelegentlich vor, dass einzelne oder mehrere Kantonalparteien sich bei Abstimmungen in Widerspruch zur Landespartei stellen. Auf diesem Wege finden wiederum regionale Interessen Eingang in die gesamtstaatliche Willensbildung. Die Bedeutung dieser "nicht konformen, oppositionellen Haltung der kantonalen Parteigruppen" (GRUNER, Regierung, 34), darf nicht unterschätzt werden (vgl. dazu auch ders., Parteien, 31 f). Dadurch wird ein Teil der Oppositionskraft einer

Partei, welche an der Regierungsverantwortung teilhat und sich dadurch - ob berechtigterweise oder nicht - in ihrem politischen Handlungsspielraum eingeschränkt fühlt (in diesem Sinne etwa PAUL, 40), wiederhergestellt. Dies ist gerade in einem Staat mit einer Vielparteienregierung (wie der Schweiz) von grosser Wichtigkeit. GUT betrachtet denn auch mit Recht diese Vorgänge als "ein unentbehrliches Korrektiv der Regierungsverantwortlichkeit in der direkten Demokratie" (zit. bei GRUNER, 1. c.; Weiteres zur innerparteilichen Willensbildung vgl. vorne III B 3 d u. g).

4. Kapitel

DIE OPPOSITIONSHANDLUNGEN IN EINER DIREKTEN DEMOKRATIE

I. ALLGEMEINES

A) Einführung

Grundsätzlich kann jede Art politischer Partizipation auch oppositionell sein, wie ja auch jeder Träger politischer Aktivität Opposition betreiben kann (dazu vorne Kap. 3).

Dabei ist selbstverständlich, dass - wie bei den Trägern - gewisse Handlungsweisen fast typischerweise oppositionellen Charakter haben (wie etwa das Referendum oder eine Protestdemonstration). Es wird nun im folgenden darum gehen, politische Teilnahmehandlungen in ihrer oppositionellen Wirkung aufzuzeigen.

Ich habe versucht, die einzelnen Oppositionshandlungen in einen "organischen" Rahmen zu stellen. Ich gehe zuerst von den verfassungsmässigen Teilnahmerechten (den politischen Rechten, vgl. hinten II) aus. In einem zweiten Abschnitt (hinten III) sollen weitere Formen im Rechtssetzungsverfahren dargestellt werden. Anschliessen folgt der rechtlich nur rahmenweise erfasste Bereich der öffentlichen Meinung (IV). Zwei besondere Felder politischer Opposition kommen dann abschliessend zur Behandlung: Opposition im Bereiche der Verwaltung (V) und der Justiz (VI).

Bei der Behandlung der einzelnen Oppositionshandlungen wird es im Rahmen dieser Arbeit nur möglich sein, einen kurzen Ueberblick zu geben. Eine Auseinandersetzung mit der besonderen Problematik dieser oder jener Beteiligungs- bzw. Oppositionsform kann nur sehr beschränkt erfolgen. Vor allem soll auch auf den oppositionellen Gehalt der verschiedenen Beteiligungsformen hingewiesen werden. Zum Teil wird es aber auch darum gehen, zu zeigen, dass ein bestimmter Verhaltenskomplex überhaupt als politische Teilnahme verstanden werden kann. Von seinem Inhalt her kann jedes Verhalten, sofern es ein politisches Teilnahmeverhalten ist, letztlich ja auch politische Opposition sein.

Vorher möchte ich aber noch auf einige allgemeine Fragen eingehen: auf den Problemkreis der Legalität in Verbindung mit der Legitimität politischer Handlungen (nachfolgend B); daneben soll auch kurz auf die rechtliche Normierung der einzelnen Teilnahmehandlungen eingegangen werden (hinten C).

B) Legales - illegales Verhalten, legitime - illegitime Opposition

1. Legitimität - Legalität

Es ist im Zusammenhang mit den politischen Teilnahmehandlungen, d.h. also auch mit den oppositionellen Handlungen, eine ganz deutliche Trennung zwischen Legitimität und Legalität zu machen. Bei den beiden Begriffen handelt es sich um grundsätzlich verschiedene Betrachtungsweisen.

a) Legitimität: Massstab für die oppositionelle Zielsetzung

Ob eine Opposition legitim sei oder nicht, ist nicht dieselbe Frage wie die, ob sie sich in legalem Verhalten äussere. Legitimität ist ein Beurteilungskriterium für die Zielsetzung einer oppositionellen Handlung, insbesondere auch für ihre Motivation.

Für die Demokratie ist die Frage der Legitimität vor allem danach zu beurteilen, ob die Grundprinzipien der Demokratie angetastet werden oder nicht (vgl. auch die Ausführungen vorne Kap. 2 I C 1). Was eine legitime Opposition ist, ist wohl kaum schlüssig zu beantworten. Die Antwort ist stark von weltanschaulichen Prinzipien geprägt.

b) Legalität: Massstab für die oppositionelle Handlung

Opposition ist gesellschaftlich relevantes Verhalten. Also kann - zumindest theoretisch - jedes gesellschaftlich relevante Verhalten ein oppositionelles sein. Aber nicht alle menschlichen Verhaltensweisen werden durch die Rechtsordnung geduldet. Zahlreiche sind - aus welchen Gründen auch immer (vgl. dazu auch hinten 2) - als strafwürdig deklariert. Äussert sich eine Opposition durch solche illegalen Verhaltensweisen, so spricht man von illegaler Opposition. Ihre rechtliche Behandlung bietet zahlreiche heikle Probleme (vgl. dazu hinten 2).

c) der Zusammenhang bzw. Gegensatz zwischen legaler und legitimer Opposition

Es muss nun in der Analyse oppositionellen Verhaltens stets sorgfältig geprüft werden, ob Opposition legitim sei oder nicht, und ob dieses Verhalten legal oder illegal sei. Bei der Beurteilung ist auf die beiden Faktoren meines Erachtens verschiedenes Gewicht zu legen.

Ob oppositionelles Verhalten zu verurteilen sei, beurteilt sich m. E. vorwiegend nach dem Gesichtspunkt der Legitimität. Der Faktor der Legalität ist sekundärer Bedeutung. Ich möchte dies an 4 Modellen erläutern:

- Eine legitime Opposition versucht mit legalen Handlungen (z. B. mit einem Referendum) seine Anliegen durchzusetzen. Hier handelt es sich um den Idealfall demokratischer Opposition.
- Eine legitime Opposition bedient sich zur Durchsetzung ihrer Anliegen illegaler Handlungen (z. B. einer verbotenen Demonstration). Hier sind bei der Beurteilung besonders vorsichtige Abwägungen zu machen. Fehlen legale Einflussmöglichkeiten oder ist die Pönalisierung der betreffenden Verhaltensweise ein repressiver Akt der Mehrheit, so wäre die Opposition zu tolerieren (vgl. hinten 2); sie wäre allenfalls durch Widerstandsrecht zu rechtfertigen (vgl. dazu vorne Kap. 2 I A).
- Eine illegitime Opposition tarnt sich mit legalen Mitteln (z. B. Initiative auf Abschaffung grundlegender demokratischer Prinzipien). Sie ist zwar in der Regel schwer zu erkennen, aber muss genauso verurteilt werden wie
- die illegitime Opposition, welche sich illegaler Aktionen bedient. Sie darf in einer Demokratie nicht geduldet werden.

Offensichtlich ist aber die Legalität der einfacher zu handhabende Massstab als die Legitimität. Doch ist bei der Beurteilung illegaler Handlungen stets Vorsicht am Platze. Unzulässig ist jedenfalls der "Kurzschluss", illegale Opposition sei immer auch illegitime Opposition.

2. Die besondere Problematik illegaler Opposition in einer direkten Demokratie

a) die Notwendigkeit gesetzlicher Begrenzung der Oppositionshandlungen

Auf dem Wege der Bekämpfung illegitimer Opposition liegt es nahe, gewisse Verhaltensweisen aus dem Aktionsbereich politischer Handlungen auszuschliessen, indem man sie verbietet bzw. mit einer Strafe bedroht (vgl. dazu vorne Kap. 2 I C). Daher natürlich auch das häufige Zusammenfallen von illegitimer und illegaler Opposition. Die Pönalisierung gewisser Handlungen, welche in ihrem Gehalt z. B. demokratisch-freiheitlichen Grundsätzen zuwiderlaufen, ist notwendig, wie es überhaupt notwendig ist, strafrechtliche Normen zum Schutze des Staates bzw. der Gesellschaft allgemein zu haben.

b) die Besonderheit der Pönalisierung in einer direkten Demokratie

Ein direkt-demokratisches System bringt nun eine - nicht ungefährliche - Besonderheit mit sich. Die Pönalisierung von oppositionellen Verhaltensweisen erfolgt durch Gesetzesnormen, welche in einem Mehrheitsentscheid festgelegt werden. Damit hat theoretisch die Mehrheit die Möglichkeit, jede ihr unliebsame Minderheit dadurch auszuschalten, dass man ihr über strafrechtliche Normen (denkbar sind auch andere Normen

des öffentlichen Rechts; heute zunehmend wichtig das Polizeirecht) das Aktionsfeld beschneidet oder ganz entzieht (ein Beispiel dazu liefert KYPRISSI, ZD 5/1975 37).

c) Kritik

Diesem Mechanismus, der vom demokratischen Standpunkt her höchst problematisch erscheint, muss mit äusserst kritischer Haltung entgegengetreten werden. Insbesondere der Strafrichter sollte diesem Gesichtspunkt seine Beachtung schenken. Wird nämlich in unverhältnismässiger Weise die Aktionsfähigkeit von oppositionellen Gruppen beeinträchtigt, so fragt es sich, ob dadurch nicht eine Art "Notstand" eintritt. Letztlich kann sogar das Widerstandsrecht eine Aktion legitimieren (vgl. dazu vorne Kap. 2 A). Der Verfassungsrichter sollte die Möglichkeit haben, solche Normen allenfalls aufzuheben. Da sehr viele solcher Normen im Polizeirecht festgehalten sind, kommt hier auch den Verwaltungsrechtspflegeorganen eine wichtige Aufgabe zu. Allerdings; es wird sich wohl kaum je eine gültige Grenze finden!

C) Vom Recht nicht umfassend geregelte Oppositionshandlungen

1. Allgemeines

Es gibt zahlreiche Arten oppositioneller Tätigkeiten, welche vom Recht nicht umfassend geregelt werden. Vielmehr setzt das Recht nur gewisse Rahmenbedingungen, namentlich Schranken gegen die Verletzung anderer Rechtsgüter (nachstehend 2), oder es befasst sich direkt überhaupt nicht damit (3). 3 Beispiele mögen diese unterschiedlichen "Institutionalisierungsgrade" verdeutlichen:

- Die Initiative wird vom Recht in allen Details geregelt. Insbesondere wird vorgeschrieben, wozu eine Initiative verwendet werden kann, wie sie zustandekommen und von den Behörden behandelt werden muss. Die Vorschriften erstrecken sich sogar bis zu Details über die Gestaltung der Unterschriftenbogen.
- Eine Strassendemonstration unterliegt (sofern sie nicht überhaupt verboten ist) in der Regel einer polizeilichen Bewilligungspflicht. Damit wird ihrer Anwendung ein Rahmen gesetzt. Insbesondere sollen andere Rechtsgüter (z. B. freier Verkehr) nicht gefährdet oder beeinträchtigt werden.

- Die Meinungsbildung im politischen Gespräch in einer Parteiversammlung einer Ortspartei (Sektion, Ortsgruppe etc.) verläuft kaum nach einem streng geregelten Verfahren. Vielmehr gelten hier vielfach stillschweigende Regelungen, Usancen, welche oft anderen politischen Gremien (wo sie z. T. rechtlich erfasst sind, z. B. in Geschäftsordnungen) entlehnt werden, Regeln der Moral und des Anstandes. Das Recht befasst sich direkt nicht mehr damit. Höchstens der Privatautonomie entspringende Abmachungen regeln direkt das Geschehen. Immer bleibt aber das Recht als indirekter Steuerungsmechanismus vorbehalten. Nämlich durch den allgemeinen Rahmen des Verhaltensrechts. So ist auch in einer Parteiversammlung z. B. eine Ehrverletzung strafbar.

Im folgenden soll nun auf die einzelnen Gruppen näher eingetreten werden.

2. Vom Recht durch "Rahmennormen" erfasste Oppositionshandlungen

Das Beispiel der Strassendemonstration hat gezeigt, dass es Arten politischer Aktivitäten gibt, welche vom Recht nicht umfassend geordnet werden. Dennoch befasst sich das Recht in direkter Weise mit ihnen, indem es ihnen gewisse Rahmenbedingungen vorschreibt. Diese Rahmenbedingungen dienen vor allem dazu, andere Rechtsgüter zu schützen. Darin liegt auch ihre Legitimation. Politische Agitation auf Kosten anderer Rechtsgüter soll nicht oder nur beschränkt zulässig sein. Diese Normen entstammen denn auch häufig dem Polizeirecht (so v. a. auch die zahlreichen Bewilligungspflichten).

Ich habe eben ihre Legitimation im Rechtsgüterschutz begründet. Dies bedarf noch einer Präzisierung. Dem zu schützenden Rechtsgut steht in jedem Fall das Rechtsgut der politischen Freiheit gegenüber. Es wird also stets eine Rechtsgüterabwägung bei der Festlegung solcher Schranken (v. a. auch im konkreten Einzelfall) nötig sein. Gerade hier gilt es aber den demokratischen Grundsätzen zufolge, die politische Freiheit hoch genug einzustufen. Sie ist die zentrale Säule jeder Demokratie.

Ich möchte dies anhand des Strassendemonstrationsfalles näher beleuchten. Hier steht also die politische Freiheit der Verkehrsfreiheit gegenüber. Nehmen wir folgenden, absichtlich etwas kompliziert konstruierten Fall an, welcher aber die Komplexität solcher Rechtsgüterabwägungen besonders deutlich macht:

Eine Gruppe junger Bürger will ihrem Unmut gegenüber einem Planungsentscheid Ausdruck geben (ein Referendum als institutionalisierte Handlungsform steht nicht zur Verfügung). Sie veranstaltet deshalb einen Demonstrations-Umzug. Sie unterlässt es, eine behördliche Bewilligung

einzuholen. Im Laufe des Umzuges setzt man sich an zentralem Orte auf die Tramschienen und die Passanten werden mit Megaphonen auf das Anliegen der Gruppe aufmerksam gemacht. Ein auf seiner Fahrt behinderter Tramwagenführer ruft über Funk die Polizei. Noch ehe diese mit starkem Aufgebot eintrifft, setzt sich der Demonstrationzug wieder in Bewegung und zieht durch verkehrsärmere Strassen weiter. Die Polizei folgt dem Zug, löst ihn nicht ganz unsanft auf und verhaftet die "Rädelführer". Wie ist nun die Lage zu beurteilen?

Vorerst möchte ich von der Bewilligungspflicht und von der strafrechtlichen Seite (Störung des öffentlichen Verkehrs) absehen. Es stehen sich also zunächst als Rechtsgüter gegenüber: das Recht der politischen Freiheit (hier konkreter die Demonstrationsfreiheit) einerseits, das Recht auf freie Verkehrszirkulation und das Recht auf ungestörten Betrieb eines öffentlichen Verkehrsmittels andererseits. (Diese Rechtsgüter werden zwar von der Rechtsordnung nicht unbedingt so formuliert, aber der Klarheit halber habe ich diese Bezeichnungen gewählt. Insbesondere die Demonstrationsfreiheit als selbständiges Freiheitsrecht wird von BGer abgelehnt, vgl. BGE 100 Ia 400 E. 4 c.) Primär ist meines Erachtens - dies ist aber bereits eine (politische) Wertentscheidung! - die politische Freiheit höher zu stellen als die Verkehrsfreiheit. Für die Geschicke des Staates ist die Richtigkeit von Planungsentscheiden (bzw. das "sich einverstanden erklären Können" des Volkes dazu) grundsätzlich wichtiger als die Tatsache, dass der Verkehr der Tramlinien für 5 - 10 Minuten gestört wird (was auch durch andere - betriebsinterne - Ursachen bedingt sein könnte).

Dies allein hilft aber kaum weiter. Der Fall macht nämlich deutlich, dass es hier ohne Rechtsgüterverletzung nicht abgeht. Eines von beiden muss verletzt werden. Also muss geprüft werden, welche Verletzung leichter zu tragen ist. Hier fehlt es nun allerdings an klaren Massstäben. Mögliche Massstäbe wären z. B.: die Anzahl der von der Verletzung betroffenen Leute (150 Demonstranten; ca. 600 Passagiere der Trams, welche die Verspätung zu spüren bekamen), das Vorhandensein von Alternativen (beim Tram besteht kaum eine Alternative; die Demonstration hätte ausserhalb des Tram-Trassees geführt werden können, es hätten ev. andere publikumswirksame Mittel - etwa die Presse - zur Verfügung gestanden) etc. Allein schon die Wahl des Massstabes (es können u. U. auch mehrere gewählt werden) stellt wieder einen Wertentscheid dar. In diesem Fall würden beide Massstäbe zu Ungunsten der Demonstranten sprechen. Wie weit darf jetzt noch das höhere Gewicht der politischen Freiheit mitberücksichtigt werden?

Im Strafverfahren ist grundsätzlich ein ähnliches Vorgehen zur Beurteilung der Schuldfrage nötig (z. B. wenn man die Berufung auf die politische Freiheit als eine Art "Notstands-Entschuldigung" betrachtet). Auch hier wird der Entscheid nicht einfach sein.

Es ist deshalb begreiflich, wenn sich die Praxis auf formale Kriterien abzustützen versucht, z. B. in unserem Fall auch auf die Bewilligungspflicht an sich (welche juristisch auf die Idee des gesteigerten Gemeingebrauchs abgestützt wird, vgl. etwa BGE 100 Ia 396 E. 2; 102 Ia 53 E. 3 a. A.; neuerdings hat das BGer aber die Notwendigkeit einer Interessenabwägung betont, bei welcher die Behörde "dem besonderen Gehalt der berührten Freiheitsrechte Rechnung zu tragen" hat, BGE 102 Ia 50 Zusammenfassung, 53 f E. 3). Dies ist - gerade in diesem Fall - in zwei Beziehungen fraglich. Zum einen stellt sich die Frage, ob die Bewilligung, wäre um sie ersucht worden, hätte erteilt werden müssen. In der Praxis wird diesem Problem leider nicht allzuselten ausgewichen und diese Frage offengelassen. Zum andern sind formale Gesichtspunkte für die Beurteilung von Rechtsgüterabwägungen unbrauchbar, weil sie der flexiblen Handhabung nicht zugänglich sind. Es gibt nur die Alternative "Form und Bedingung gewahrt" oder nicht. (Zur bundesgerichtlichen Rechtssprechung betreffend Demonstrationsfreiheit vgl. etwa RHINOW, Bundesgerichtliche Praxis zur Demonstrationsfreiheit, ZBl 1971 33 ff.)

Es ist offensichtlich, dass das Fällen solch heikler Werturteile keine leichte Aufgabe und die Suche nach brauchbaren, "praxisgerechten" Kriterien menschlich zu verstehen ist. Aber dennoch bleibt vom demokratischen Standpunkt aus eine formaljuristische Beurteilung solcher Fälle abzulehnen.

Bei der formaljuristischen Beurteilung kommt auch noch jener Rechtssetzungsmechanismus, wie er vorne (B 2) beschrieben wurde, in verstärktem Masse zum Spielen. Nicht nur kann die Mehrheit die Minderheit mit solchen Normen "ausser Gefecht setzen", sondern es sind diese Normen meist ohnehin demokratischen Rechtssetzungsverfahren entzogen (Verordnungsrecht der Exekutive). Hier wäre auch die constitutionelle und lege ferenda einiges für den politischen Minderheitenschutz zu tun.

3. Vom Recht nicht mehr direkt erfasste Oppositionshandlungen

Opposition ist politisch relevantes gesellschaftliches Verhalten. Nun ist aber nicht jedes gesellschaftliche Verhalten vom Recht normiert. Vielmehr wird das allgemeine Verhalten durch Rechtsnormen (v. a. Normen des Strafrechts) lediglich in Schranken gehalten. Es wird also nicht direkt normiert.

Es gibt nun zahlreiche Oppositionshandlungen, welche diesem Bereich sozialen Verhaltens entstammen. Es sind dies denn auch durchwegs Verhaltensweisen, die nicht typischerweise politisch und erst recht nicht typischerweise oppositionell sind. Vielmehr werden sie durch bestimmte tatsächliche Momente zu politischem bzw. oppositionellem Verhalten. Ein

Beispiel: der Präsident einer starken Partei kündigt telefonisch einem Stadtrat ein Referendum an, "für den Fall dass ...". Dieses Verhalten ist durchaus oppositionell; es ist aber vom Recht nur ganz indirekt geregelt: so ist das Telefonieren zwar durch Verwaltungsrechtsnormen (Gebühren, Missbrauchsbestrafung etc.) geregelt, nicht aber die Verwendung des Telefons zu eben diesem Zwecke der politischen Einflussnahme.

Die Palette solcher oppositioneller Verhaltensweisen ist unermesslich. Es kann sich bei der Behandlung solcher Oppositionshandlungen (z. B. hinten IV) nur um eine beispielhafte Aufzählung handeln.

II. DIE VERFASSUNGSRECHTLICH NORMIERTEN OPPOSITIONS- HANDLUNGEN

A) Vorbemerkung

Bei den unter diesem Abschnitt zu behandelnden Oppositionsmöglichkeiten handelt es sich um sehr stark institutionalisierte Formen. Ihre Zulassung ist grundsätzlich durch die Verfassung geregelt (positiv, wie negativ). Ich halte mich hier an die in der Bundesverfassung (und in den meisten Kantonsverfassungen) geregelten Möglichkeiten politischer Teilnahme, die sog. Volksrechte (zur Bedeutung der Volksrechte für die Opposition vgl. u. a. GRUNER, Regierung 12; allg. zu den Volksrechten vgl. auch PESTALOZZI u. GASSER): die Initiative, das Referendum, die Petition und die Volkswahlen.

Es wird hier nicht darum gehen, die einzelnen Formen in allen Details und mit ihren Besonderheiten und Ausnahmen darzustellen. Vielmehr möchte ich die oppositionelle Wirkung solcher Verhaltensweisen heraus-schälen und diesbezügliche Probleme aufzeigen und erörtern. Daneben sollen Beispiele das Gesagte erläutern.

Was ich hier ausklammern möchte, ist die negative Erfassung politischer Teilnahme durch die Verfassung. So v. a. die Frage, ob weitere Teilnahmemöglichkeiten denkbar wären. Sie würde zu weit führen. Da und dort werde ich auf gewisse Aspekte der Abgrenzung der oben aufgezählten Handlungen eintreten (so etwa auf die Frage weiterer Möglichkeiten des Referendums).

B) Die Initiative

1. Begriffliche Unterscheidungen

Die Bundesverfassung (zur Entwicklung des Initiativrechts im Bund vgl. Botsch. politische Rechte, BB1 1975 I 1320 ff; BUEELER, 11 ff, bes. 28 ff; ferner FLEINER/GIACOMETTI, 708 ff; CARATSCH, 64 ff; TSCHAENI, 99 ff; allg. zur Geschichte des Initiativrechtes vgl. BATTELLI, 18 ff; CARATSCH, 51 ff) und alle kantonalen Verfassungen (für den Kt. Zürich vgl. GASSER, 33 ff; zur Initiative auf Gemeindeebene vgl. die Arbeit von PESTALOZZI, dort v. a. 35 ff) kennen die Initiative als

grundlegendes demokratisches Steuerungsinstrument (vgl. zur Theorie der Initiative BATTELLI 283 ff; CARATSCH, 18 ff). Die Initiative ist eines der wichtigsten Mittel zur Anregung eines Rechtssetzungsverfahrens. Je nach Urheber der Initiative unterscheiden wir die Volks-, die Standes- und die Einzel-Initiative (nachfolgend a). Daneben lassen sich nach dem Gegenstand der Initiative die Verfassungs-, die Gesetzes- und die Verwaltungs-Initiative unterscheiden (b). Nach der Formulierung lassen sich die Form der allgemeinen Anregung und der ausformulierte Entwurf unterscheiden (c). (Zur Unterscheidung zwischen Initiative und Initiativbegehren, welche hier m.E. nicht von Belang ist, vgl. PESTALOZZI, 35 ff, v.a. 45 f; GASSER, 34.)

a) nach den Trägern

- Volks-Initiative: Sie wird von einer durch die Verfassung festgelegten Mindestzahl von Stimmbürgern ergriffen (im Bund von mind. 100'000, BV 120 u. 121; im Kanton Zürich von mind. 10'000 ZHKV 29 III Ziff. 1; vgl. zur Volksinitiative im Bund BUSER, Documenta 4/1973 19 ff). Die Volks-Initiative bedarf also einer breiten Unterstützung durch das Volk. Sie ist in der Schweiz auf allen drei Stufen (Bund, Kanton, Gemeinde) eingeführt (für den Kt. St. Gallen vgl. OEHLER, 109 ff; zur Volksinitiative auf Gemeindeebene vgl. PESTALOZZI, 54). Die Volks-Initiative ist unter den Initiativarten die deutlichste Ausdrucksform der direkten Demokratie.
- Standes-Initiative: Sie entspringt der bundesstaatlichen Struktur der Schweiz und stellt das Recht einzelner oder mehrerer Kantone (Stände) auf Anhebung eines Rechtssetzungsverfahrens dar (BV 93 II; vgl. dazu FLEINER/GIACOMETTI, 113).
- Einzel-Initiative: Nur in gewissen Kantonen geregelt ist die Einzel-Initiative (zum Individualbegehren auf Gemeindeebene vgl. PESTALOZZI, 53 f). Sie kann von einem einzelnen Bürger ergriffen werden. Zu ihrer Behandlung ist regelmässig die Unterstützung durch ein Quorum des Parlamentes (im Kanton Zürich durch einen Drittel aller Mitglieder des Kantonsrates, GASSER, 34; ZHKV 29 III Ziff. 2 in Verb. mit ZHKV 32 II) nötig. GASSER (34, FussN 13) bezeichnet dieses Quorum als "praktisch nicht zu überwindende Hürde für alle Einzelinitiativbegehren".

Die Einzel-Initiative hat gewisse Ähnlichkeiten mit der parlamentarischen Initiative, welche aber hinten (III A) besprochen werden soll.

b) nach dem Gegenstand

Oft wird statt nach Trägern nach dem Gegenstand der Initiative unterschieden. So sind zu unterscheiden:

- Verfassungs-Initiative auf Erlass, Aufhebung oder Aenderung von Verfassungsbestimmungen (allg. zum Begriff der Verfassungs-Initiative vgl. CARATSCH, 9 ff; für den Bund vgl. BATTELLI, 35 ff; FLEINER/GIACOMETTI, 708 ff; BUEELER, 50 ff; zur Verfassungs-Initiative in den Kantonen vgl. BATTELLI, 64 ff; auf das hier besonders wichtige Problem der Einheit der Materie möchte ich nicht eingehen, vgl. dazu etwa BATTELLI, 39).
- Gesetzes-Initiative auf Erlass, Aufhebung oder Aenderung von Erlassen im Gesetzesrang (zur Gesetzes-Initiative in den Kantonen vgl. BATTELLI, 67 ff; für den Kanton St. Gallen vgl. auch OEHLER, 142 ff; im Bund besteht die Institution der Gesetzes-Initiative nicht, vgl. dazu die hinten 2 B a. E. zit. Lit.).
- Verwaltungs-Initiative, bis heute höchstens in Ansätzen auf Gemeinde-Ebene verwirklicht, auf Erlass bestimmter allgemeinverbindlicher Verwaltungsnormen oder auf Vornahme konkreter Verwaltungsentscheide (v. a. in der Planung). GASSER betrachtet sie nur für Begehren von einer minimalen finanziellen Tragweite denkbar, womit er m. E. diese Form zu eng sieht (vgl. dazu meine kritischen Bemerkungen zum Finanz-Referendum hinten C 1 b).

c) nach der Formulierung

Nach der Formulierung einer Initiative sind zwei Arten zu unterscheiden (PESTALOZZI, 51 f; GASSER, 35; BATTELLI, 37; BV 121 IV; ZHKV 29 II):

- Die Form der allgemeinen Anregung: Es wird dem zuständigen Organ (z. B. Parlament) nur die Zielrichtung eines Rechtserlasses vorgegeben. Die Ausformulierung und damit die konkrete Lösung eines Problems bleibt diesem vorbehalten (dazu BATTELLI, 285; BUSER, Documenta 4/1973, 26 1. Sp.; für den Kt. St. Gallen vgl. OEHLER, 118).
- Die Form des ausgearbeiteten Entwurfs: Dem rechtssetzenden Organ wird keine Gestaltungsfreiheit mehr gelassen. Es bleibt diesem nur die Möglichkeit der Annahme, Ablehnung oder der Ausarbeitung eines Gegenvorschlages (dazu BATTELLI, 285 ff; für den Kt. St. Gallen vgl. OEHLER, 117).

Gerade die ausgearbeiteten Entwürfe sind in der letzten Zeit immer problematischer geworden. Einerseits ist es vom Standpunkt der Opposition aus verständlich, dass nur mehr ungern allgemeine Anregungen als Initiativen eingereicht werden, weil in den Beratungen der rechtssetzenden Organe die Anliegen der Initianten häufig "verwässert" werden. (Die Form der allg. Anregung scheint auch sonst weniger erfolgreich zu sein. Von 91 behandelten Initiativen - bis 1973 - wurden 49 verworfen, 35 zurück-

gezogen und 7 angenommen. "Bei diesen 7 angenommenen Initiativen handelt es sich durchgehend um ausgearbeitete Entwürfe." Nur zwei Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung wurden nicht verworfen: eine wurde abgeschrieben - die Schulkoordinationsinitiative; die Münchener-Initiative (Schaffung eines Zivildienstes) ist die erste Initiative in der Form der allg. Anregung, welche vom Bundesrat zur Annahme empfohlen wurde; vgl. BUSER, Documenta 4/1973 19. Der aus den Beratungen der Eidg. Räte hervorgegangene Verfassungsartikel, welcher den Ideen der Initianten nur sehr beschränkt Rechnung trug, wurde aber in der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1977 verworfen.

Auf der anderen Seite ist heute die Rechtssetzung derart komplex geworden, dass vom gesetztes- (bzw. verfassungs-)technischen Standpunkt her (daneben oft auch aus "ästhetischen" Gründen) Initiativen in der Form ausgearbeiteter Entwürfe kaum mehr zu befriedigen vermögen (ein Beispiel einer unförmigen Verfassungs-Initiative ist etwa die Denner-Initiative zur Bekämpfung der Teuerung, abgedruckt in der dazugehörenden Botsch. des BR in BBl 1976 II 535 ff). Namentlich bei der Gesetzes-Initiative sollte deshalb nur noch die Form der allgemeinen Anregung, u. U. mit einem etwas erweiterten Forderungskatalog, zugelassen werden (vgl. dazu etwa BATTELLI, 186; HASBACH, 150 f).

2. Die Initiative als oppositionelles Mittel

a) im Allgemeinen

Die Initiative ist dem allgemeinen Empfinden nach nicht unbedingt ein Mittel der Opposition. Dennoch kann das Einreichen einer Initiative eine deutlich oppositionelle Zielrichtung haben (PESTALOZZI spricht vom "Korrigieren" der Tätigkeit der Behörden, 43; sie dient der "Korrektur der Unterlassungssünden von Regierung und Parlament", TSCHAENI, 108). Immer wird allerdings eine Opposition mit dem Mittel der Initiative den wohl konstruktivsten Weg einschlagen, muss sie doch als Inhalt der Initiative eine Alternative vorlegen.

Worin besteht nun aber das Oppositionelle an der Initiative? Ein Blick auf die zahlreichen Initiativen, welche im Laufe der Zeit von sich reden machten, zeigt, dass eine Initiative häufig einem Zustand der Unzufriedenheit entspringt (vgl. dazu auch die Beispiele bei BUEELER, 137 ff). Wäre alles zufriedenstellend, müsste nichts verändert werden. Die Initiative will aber gerade Aenderungen oder sie will Neues (dazu PESTALOZZI, 181). Sehr oft sind einer Initiative andere, meist parlamentarische Vorstösse vorausgegangen. Zeigt die Regierung kein "Musikgehör" für die entsprechenden Anliegen, so greift man zum verbindlichen Mittel der Initiative, um die Regierung zu zwingen (so PESTALOZZI, 43), sich mit diesen Fragen zu befassen. Ueber deren Erfolgchancen darf man sich

allerdings keinen Illusionen hingeben (vgl. dazu die Zahlen bei GASSER, 159; vgl. auch BUSER, Documenta 4/1973 19 f; vgl. die Beispiele bei BUEELER, 137 ff).

b) einzelne Arten von Initiativen

Der eben beschriebene Mechanismus trifft wohl vor allem für die Volks-Initiative zu. Dadurch, dass sich breite Volksmassen hinter das Begehren stellen, soll auch bekundet werden, dass dem Anliegen Bedeutung zukommt, und es nicht leichtweg als "persönlicher Extrawunsch" abzutun ist, wie dies bei der Einzel-Initiative nicht selten der Fall ist.

Die Volks-Initiative bedingt auch einen relativ grossen Aufwand (v.a. im Bund; vgl. dazu etwa die neuen Vorschläge der Motion FREY v. 19.3. 1975, am 1.10.1975 als Postulat überwiesen, abgedruckt in Uebersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung IV/1975, 27 r. Sp.), so dass zu ihr in der Regel erst gegriffen wird, wenn andere Versuche fehlschlagen. Dies ist auch ein Indiz dafür, dass mit der Initiative meist auch ein oppositionelles Moment verbunden ist: Man ist mit der Zurückhaltung bzw. Ablehnung der Regierung dem betreffenden Anliegen nicht einverstanden.

Auch der Sache nach sind gewisse Initiativformen auch stark oppositionell motiviert. So vor allem die in Diskussion stehende Verwaltungs- bzw. Planungs-Initiative. Der Wunsch nach einem solchen Mittel entspringt der Erfahrung, dass der Sache wenig gedient ist, wenn gegen "falsche" Planungsentscheide immer nur mit dem destruktiv wirkenden Referendum vorgegangen werden kann. Nur allzuoft muss man sich sogenannten "Sachzwängen" beugen, nur um einen Scherbenhaufen zu vermeiden. Der Wunsch nach konstruktiven Mitteln zur oppositionellen Einflussnahme entspricht deshalb durchaus einem legitimen Bedürfnis.

Wichtig ist deshalb auch, dass das Initiativrecht stufengerecht ausgebaut und in möglichst vielen Bereichen zulässig ist. So wird heute das Fehlen der Gesetzes-Initiative im Bund arg beklagt (vgl. dazu etwa GRUNER, Regierung, 63 f; ferner NAWIASKY, in Demokratie und Rechtsstaat, 199 f; NEF, in Demokratie und Rechtsstaat, 219 ff; PESTALOZZI, 179 f; BATTELLI, 45 ff; FLEINER/GIACOMETTI, 144 f FussN 12 u. 13; BUEELER, 98 ff).

3. Träger der Initiativen

Ich habe bereits vorne (1 a) mögliche Träger einer Initiative aufgezählt. Im folgenden möchte ich noch auf einige Besonderheiten der Volks-Initiative eingehen (die Standes- und die Einzel-Initiative lasse ich weg, weil ihre Bedeutung - namentlich für oppositionelle Zwecke - eher gering ist).

Hier findet typischerweise eine Trennung in Initianten und Mitläufer (vgl. vorne Kap. 3 I D) statt. Zudem ergeben sich heute gewisse rechtssoziologisch problematische Situationen, welche in ähnlicher Weise beim Referendum gelten.

a) die Initianten: in der Regel politische Organisationen

Die Tatsache, dass eine Initiative auf breite Publikumswirkung ausgerichtet sein muss, bedingt fast automatisch, dass dahinter eine Organisation stehen muss (so auch BUSER, Documenta 4/1973 20 f; der Entwurf zum BG über die politischen Rechte sieht dies für Bundes-Initiativen sogar zwingend vor, Art. 65 I lit. d, vgl. dazu Botsch. politische Rechte BBl 1975 I 1348 Komm. zu Art. 65). Heute nehmen in zunehmendem Masse auch Ad-hoc-Gruppierungen diese Funktion wahr (in jüngster Zeit hat sogar eine private Firma eine Volks-Initiative in der Frage des öffentlichen Wohnungsbaues ergriffen; STEINER, in: Parlamentarische Opposition, 140).

Früher waren die klassischen Initiativ-Träger die politischen Parteien (zu deren Initianten-Rolle vgl. auch vorne Kap. 3 III B 3 f). Die Notwendigkeit einer Organisation als Initiant ergibt sich u. a. daraus, dass eine Initiative (v. a. auch der damit verbundene Abstimmungskampf) heute in der Regel sehr kapitalintensiv ist (Werbekampagnen; dazu vgl. STEINER, in: Parlamentarische Opposition, 139; die Lancierung der "Volksinitiative gegen den Strassenlärm", eingereicht am 10. 9. 1975, kostete z. B. Fr. 53'600. --, wovon Fr. 21'000. -- auf Druckkosten, Fr. 20'600. -- auf Inserat- u. Verteilkosten und Fr. 6'600. -- auf Porti entfallen, vgl. SHZ Nr. 12 v. 8. 3. 1976, 5 und dort angeführte weitere Beispiele; weit- aus höhere Zahlen nennt STEINER, Typologisierung, 22; kritisch hierzu auch TSCHAENI, 118 f). Dies gilt natürlich vor allem im Bund, aber ganz sicher auch in den grösseren Kantonen. In kleinräumigen Verhältnissen kann es auch Einzelpersonen möglich sein, Initiativen zu lancieren (so v. a. in den Gemeinden).

b) die Mitläufer: das Volk (die Stimmbürger)

Einfacher ist die Darstellung der Mitläufer-Seite. Sie sind regelmässig (von Verfassungen wegen) Stimmbürger. Eine Initiative richtet sich deshalb regelmässig an ein breites Publikum, was auch seine Auswirkungen auf die Handhabung hat. Es handelt sich notwendigerweise um eine grosse Anzahl von Mitläufern (von der Verfassung vorgeschriebene Mindestanzahl von Unterschriften). Das bedingt auch ganz starre Formen für das Zustandekommen einer Initiative, damit die Behörden sicher sein können, dass der politische Wille dieser Vielheit wirklich übereinstimmt. Deshalb ist es z. B. nötig, dass auf jedem Unterschriftenbogen der gesamte Initiativtext mit der Begründung abgedruckt wird, dass die Unterschrift eigenhändig zu erfolgen hat, etc.

Von besonderer Bedeutung für die Handhabung der Initiative ist auch die Höhe der Unterschriftenzahl sowie die Zeit, innerhalb welcher die Unterschriften gesammelt werden müssen. Je höher die Unterschriftenzahl und je kürzer die zur Verfügung stehende Zeit ist, desto mehr ist es nur noch Organisationen mit grosser Mitgliederzahl und/oder starker Finanzbasis möglich, eine Initiative zu lancieren. (Genau diese beiden Faktoren boten denn auch den Grund dazu, dass gegen das BG über die politischen Rechte 1977 das Referendum ergriffen wurde.)

C) Das Referendum

1. Begriffliche Unterscheidungen

Als Referendum wird in der Schweiz das Recht der Stimmbürger bezeichnet, über Verfassung und Gesetze bzw. allgemeiner über vom Parlament gefällte Entscheide abzustimmen (vgl. z. B. GASSER, 31 ff; MEYER, 17 ff; ESCHER, 1; TSCHAENI, 107 ff; zur Geschichte des Referendums vgl. BATTELLI, 13 ff, 17, 18 ff; FLEINER/GIACOMETTI, 15 f; zur Theorie des Referendums vgl. BATTELLI, 252 ff). Es sind von der Art der Durchführung her zwei ganz verschiedene Formen zu unterscheiden (nachstehend a); das obligatorische Referendum und das fakultative. Beide sind als Ausdrucksformen einer Opposition wesentlich anders zu werten (dazu hinten 2). Daneben sind auch nach dem Gegenstand verschiedene Arten von Referenden zu unterscheiden (hinten b): so das Verfassungs-Referendum, das Gesetzes-Referendum und das Referendum über Verwaltungsentscheide (hier vor allem auch das Finanzreferendum).

a) nach der Durchführung

- obligatorisches Referendum: Muss ein Parlamentsentscheid zwingend (obligatorisch) dem Volk zur Annahme oder Verwerfung unterbreitet werden, so spricht man von einem obligatorischen Referendum. In einer Demokratie muss das obligatorische Referendum zumindest für alle Erlasse im Verfassungsrang gelten (so im Bund BV 120; vgl. BATTELLI, 25; ZHKV 30 Ziff. 1). Auf Gesetzesstufe erweist sich das obligatorische Referendum heute als untauglich, da der Stimmbürger infolge der zunehmend technisierten Gesetzgebung vielfach überfordert ist oder über gänzlich unwichtige Fragen zu befinden hat (nur weil diese eben durch einen Gesetzeserlass geregelt wurden; vgl. zur Problematik des obligatorischen Referendums MEYER, 101 ff). Im Bereiche der Verwaltungsentscheide (hier spielt ebenfalls die Planung eine wichtige Rolle) stellt man mangels anderer Kriterien auf die Finanzkompetenzen ab. Das obligatorische Referendum ist hier nur in Gemeinden und in gewissen Kantonen vorgesehen. (Zur Problematik des Finanzreferendums vgl. auch hinten b.)

Als Besonderheit des obligatorischen Referendums sei noch das freiwillige Referendum (GASSER, 34, bezeichnet es als ausserordentliches Referendum) erwähnt: Das an und für sich in eigener Kompetenz beschliessende Parlament kann einen ihm wichtig erscheinenden Erlass freiwillig dem Volk zur Abstimmung unterbreiten (vgl. GASSER, 33; im Bund ist das freiwillige Referendum nicht zulässig, BATTELLI, 28, wurde aber in zwei Fällen bereits praktiziert: Beitritt zum Völkerbund, EWG-Freihandelsabkommen; MEYER bezeichnet diese Form nicht als Referendum im Sinne eines Volksrechts, 18; ebenso ESCHER, 2). Für diesen separat zu fassenden Beschluss wird gelegentlich ein qualifiziertes Mehr verlangt. Davon zu unterscheiden ist das fakultative Referendum, welches von einer in der Verfassung vorgeschriebenen Anzahl Parlamentariern ergriffen wird (dazu nachstehend b). (Zahlreiche Autoren bezeichnen das freiwillige Referendum als Sonderform des fakultativen. M.E. hat es von seiner Durchführung her mehr Aehnlichkeiten mit dem obligatorischen, kommt es doch ohne Dazutun der Stimmbürger zu einem Urnenentscheid. Vor allem können damit u.U. auch Vorlagen vor das Volk gebracht werden, welche sonst jeglicher Art des Referendums entzogen wären: so z.B. das Referendum über das EWG-Freihandelsabkommen 1974. Die Zuordnung zur einen oder anderen Art ist aber nicht so wichtig.) Das freiwillige Referendum ist nicht ganz unproblematisch und wird deshalb von einigen Autoren stark kritisiert oder ganz abgelehnt (KAEGI, in Demokratie und Rechtsstaat, 123 f, sieht darin ein Aufbrechen der Antinomie von Demokratie und Rechtsstaat; in Ausnahmefällen ist es jedoch u.U. gerechtfertigt, vgl. das Beispiel von vorhin). Vor allem besteht die Gefahr, dass das Parlament mit dem freiwilligen Referendum eine ihm von der Verfassung und von den Wählern übertragene Verantwortung auf die Stimmbürger abwälzen will.

- fakultatives Referendum: Der Beschluss des Parlamentes wird nicht obligatorisch, sondern quasi "auf Wunsch" dem Volk zur Abstimmung unterbreitet; die Abstimmung muss verlangt werden. Dieses Begehren können eine in der Verfassung festgelegte Anzahl Stimmbürger oder Parlamentsmitglieder stellen (wobei letzteres der weitaus seltenere Fall ist; in der Schweiz steht das Referendumsrecht auch den Kantonen zu, wurde aber in dieser Funktion nie aktuell, BATTELLI, 28). Ihm unterstehen in der Regel Gesetze und gewisse Verwaltungsentscheide. Das Begehren hat in einem genau vorgeschriebenen Verfahren (vgl. dazu BATTELLI, 32 ff) gestellt zu werden; Es muss innerhalb einer bestimmten Frist (der sog. Referendumsfrist) eingereicht werden. Es müssen - ähnlich wie bei der Initiative - Unterschriftenbogen verwendet werden, auf denen das Begehren eindeutig formuliert ist und der Stimmbürger handschriftlich zu unterzeichnen hat.

Kommt das Referendum zustande, so hat die Exekutive die Abstimmung festzulegen (in der Regel auf den nächst möglichen Abstimmungstermin).

b) nach dem Gegenstand

- Verfassungs-Referendum: Wie die Bezeichnung bereits deutlich macht, ist darunter das Referendum über Verfassungsnormen zu verstehen. In jedem demokratischen System sollte m. E. dieses Referendum bestehen und als obligatorisches festgelegt sein (für die Schweiz vgl. BV 120; vgl. dazu BATTELLI, 24 ff; FLEINER/GIACOMETTI, 763; zum Verfassungsreferendum in den Kantonen vgl. BATTELLI, 57 ff), ja es ist dies gerade eine wesentliche Voraussetzung einer Demokratie. Mit der zunehmenden Internationalisierung der Rechtsordnung (supranationale Rechtssetzung) sollten dem Verfassungsreferendum neben anderen innerstaatlichen materiellen Verfassungsnormen auch Staatsverträge unterstellt werden, welche materielles Verfassungsrecht enthalten und als "self-executing treaties" konzipiert sind (vgl. BV 89 III b und c, welche das fakultative Referendum für Staatsverträge vorsehen, welche den Beitritt zu internationalen Organisationen vorsehen oder eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen; vgl. schon bei BATTELLI, 182 ff).
- Gesetzes-Referendum: Ihm unterstehen Erlasse im Gesetzesrang (im Bund BV 89 II; vgl. BATTELLI, 26 ff; FLEINER/GIACOMETTI, 763 f; zum Gesetzesreferendum in den Kantonen vgl. BATTELLI, 60 ff; für den Kt. St. Gallen vgl. auch OEHLER, 120 ff; für den Aargau vgl. die Arbeit von MEYER). Da es sich dabei um ein formales Kriterium handelt, ist dieses nicht ganz unproblematisch. Es hat nämlich die "Angst" vor einem Referendum schon gelegentlich dazu geführt, dass entweder ganze Erlasse auf eine dem Referendum nicht unterstehende niedrigere Stufe (im Bund z. B. in einen Bundesbeschluss, vgl. dazu BATTELLI, 29 ff) verlegt wurden, oder dass der ganze Erlass oder v. a. die "referendumsgefährdeten" Punkte durch Kompetenzdelegation auf den Verordnungsweg verwiesen werden. (Zur Kritik an der Ausgestaltung des Referendums vgl. v. a. auch hinten 2.)
- Verwaltungs-Referendum: Vor allem auf Gemeindeebene, daneben aber auch in den meisten Kantonen, unterstehen gewisse Verwaltungsentscheide dem Referendum. Bis heute kennt man praktisch nur das Finanzreferendum (vgl. dazu MEYER, 20 f; grundlegend die Arbeit von ESCHER; für den Kanton Zürich ZHKV 30 I Ziff. 2; GASSER, 32 f; für SG OEHLER, 123 ff); Ausgabenbeschlüsse von gewisser finanzieller Tragweite (d. h. über einem bestimmten Betrag) unterstehen dem (obligatorischen oder fakultativen) Referendum. Damit soll dem Stimmbürger die Möglichkeit gegeben werden, steuernd auf die Belastung der öffentlichen Finanzen und damit auf seine eigene steuerliche Belastung einzuwirken. Das Finanzreferendum vermag heute in vielerlei Hinsicht nicht mehr zu befriedigen. Die in Ziffern festgelegte Grenze ist mehr noch als die Gesetzesqualität beim Gesetzesreferendum ein rein formales Kriterium und zudem in gewissem Masse immer willkürlich festgelegt, damit aber auch der Manipulation zu-

gänglich (so kann z. B. in einem Einzelfall durch knappe Budgetierung der Kredit knapp unter die Referendums-Grenze gedrückt werden). Zudem unterstehen streng genommen die Vorlagen nur bezüglich ihrer finanziellen Tragweite dem Referendum. Heute werden jedoch in den Abstimmungskämpfen selten noch finanzielle Argumente geltend gemacht. Weit mehr wird die materielle Lösung eines Problems diskutiert (so z. B. bei der Vorlage über die Verlegung des Zürcher Waffenplatzes ins Reppischtal im Dezember 1975; ebenso beim Referendum gegen den Neubau des Staatsarchivs des Kantons Zürich in der selben Zeit; ein Beispiel, wo finanzielle Aspekte im Referendumskampf die Oberhand hatten, ist die Vorlage über den Wiederaufbau des Schützenhauses in Dübendorf vom Herbst 1975; damals war nicht das Gebäude an sich umstritten; vielmehr wurde ein Aufwand von einer Million Franken für ein Gebäude dieser Art als übersetzt betrachtet).

Es gibt Fälle, wo das Finanzreferendum, namentlich das obligatorische, richtiggehend unsinnig ist. In solchen Fällen sollte nur über die materielle Lösung eines Problems abgestimmt werden (z. B. über die Festlegung einer Busverbindung). Wird sie gewählt, so sollen die damit verbundenen Kosten nicht allein für ein Referendum massgebend sein. Zwei Beispiele aus Dübendorf mögen dies verdeutlichen:

- In der Stadt Dübendorf besteht seit geraumer Zeit ein Busnetz, welches zusätzliche Verbindungen zur Stadt Zürich schafft. Bedingt durch die Vertragsauflösung des Transportbeauftragten übernehmen die VBZ (Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich) den Liniendienst. Der vorgesehene Defizitdeckungsbeitrag übersteigt die Grenze des Referendums für jährlich wiederkehrende Ausgaben. Der Beitrag wird auf 3 Jahre limitiert. Das heisst aber nichts anderes, als dass wegen der Höhe des Betrages über eine Frage abgestimmt werden muss, welche an und für sich direkter gestellt werden müsste: "Wollt ihr ein Busnetz mit dem bisherigen Linien- und Kursangebot, welches von der VBZ geführt wird? Soll der Stadtrat das Netz um dieses oder jenes konkrete Angebot erweitern?" (Zu den dafür allenfalls notwendigen neuen Abstimmungsformen vgl. hinten 2 c.) Der materielle Gehalt wäre also allenfalls der Abstimmung zu unterbreiten, nicht nur ein zufällig grösserer oder kleinerer Beitrag. Wird eine Lösung gewählt, so sollen die damit verbundenen unabänderlichen Kosten (selbstverständlich unter Wahrung der Publizität) automatisch als bewilligt gelten.
- Noch krasser liegt der Fall im zweiten Beispiel: Das Dübendorfer Altersheim musste bereits 10 Jahre nach Bezug umfangreichen Renovationsarbeiten, welche zudem recht dringend waren, unterzogen werden. Kreditsumme: 1, 2 Millionen Franken (untersteht dem obligatorischen Referendum). Der Stimmbürger hätte also demnach darüber befinden müssen, ob eine von ihm bewilligte Anlage in gutem Zustand erhalten werden solle oder nicht; eine völlig unsinnige Vorlage, ist doch die

Verwaltung verpflichtet, die Liegenschaften der Stadt ordnungsgemäss zu unterhalten. Besonders deutlich zeigt sich die Unsinnigkeit in der Tatsache, dass der Stadtrat im Umfange eines Viertels der Totalsumme als dringliche Massnahme zur Abwendung grösserer Schäden vorweg und in Ueberschreitung seiner Kompetenz Arbeiten vergeben hatte. Eine Urnenabstimmung in einer solchen Situation ist absolut unsinnig. Fällt die Vorlage nämlich durch, so muss die Exekutive, allenfalls das Parlament, jeweils schrittweise die nötigen Arbeiten in eigener Kompetenz beschliessen, was beim Stimmbürger den ohnehin vorhandenen Eindruck verstärkt, "dass die da oben ja doch machen, was sie wollen". (Anders wäre die Lage zu beurteilen, wenn eine Schliessung der Anlage, also eine materielle Aenderung zur Diskussion stünde.) Der Stadtrat hatte die Vorlage dann gespalten: die erste Tranche von Fr. 300'000. --, in Ueberschreitung der eigenen Kompetenz von diesem bereits bewilligt, wurde abgelöst. Das Parlament bewilligte lediglich den Restkredit von etwas über 950'000 Franken, was unter der Limite für das obligatorische Referendum lag. Das fakultative Referendum wurde nicht ergriffen.

Es bleibt im Zusammenhang mit den Abstimmungsvorlagen noch einiges zu verbessern (vgl. dazu auch hinten 2 c). Vor allem soll es darum gehen, materiell wesentliche Fragen dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Deshalb auch der Wunsch nach einem Planungs-Referendum (vgl. dazu etwa OEHLER, 209 ff). Der materielle Planungsentscheid, nicht allenfalls daraus folgende Kosten für seine Realisierung, soll dem Referendum zugänglich sein. Damit könnte viel zur sogenannten Verwesentlichung der Demokratie beigetragen werden, was auch dem Stimmbürger ein wirk-sameres Instrument zur Verfügung stellen würde (dazu auch nachfolgend 2), v.a. wenn es mit den entsprechenden Initiativrechten verbunden wäre.

- Staatsvertrags-Referendum: Es stellt eine Besonderheit des Bundesrechts dar. Nach BV 89 III unterstehen Staatsverträge, "welche un- befristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Orga- nisation vorsehen, eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbei- führen", dem fakultativen Referendum. Ich möchte auf diese Form nicht näher eintreten, da sie für das Thema unserer Arbeit eher nebensäch- lich ist (vgl. im übrigen zum Staatsvertragsreferendum, wozu auch das Referendum über Konkordate zwischen den Kantonen gezählt werden kann, MEYER, 22 f).

2. Das Referendum als oppositionelles Mittel

a) im Allgemeinen

Unter den verfassungsmässigen Mitteln zur politischen Teilnahme ist das Referendum wohl das "oppositionelle par excellence". Dies ergibt sich bereits aus seinem Wesen: das Referendum dient dazu, über eine Frage, in welcher die Regierung und das Parlament bereits entschieden haben, auch noch die Gesamtheit aller Stimmberechtigten entscheiden zu lassen. Dieser Volksentscheid erlaubt es auch im Parlament und in der Regierung nicht vertretenen Gruppen, mit ihrer Meinung an die Öffentlichkeit zu treten und den Entscheid zu beeinflussen, bzw. ihrer Meinung nach falsche Entscheide von Parlament und Regierung zu korrigieren (vgl. dazu NEIDHART, Plebiszit, 11; GRUNER, Parteien, 24; es dient der "Korrektur der Begehungssünden von Regierung und Parlament", TSCHAENI, 108). Das Vorfeld einer Urnenabstimmung, der "Abstimmungskampf", bietet ein weites Tummelfeld für jede Art politischer Opposition (vgl. GRUNER, Führungsgruppen, 13).

b) einzelne Arten im Besonderen

Wenn ich vorher gesagt habe, das Referendum sei ein oppositionelles Mittel "par excellence", so trifft das genau genommen nur auf das fakultative Referendum zu. Zu seinem Entstehen ist ja - zumindest in der Praxis - bereits eine Opposition nötig. (Ein Entscheid, mit welchem alle einverstanden sind, muss ja sinnvollerweise nicht mehr dem Volk unterbreitet werden.) Bezeichnenderweise wird ein Referendum im Volksmund auch immer "gegen" einen Parlamentsbeschluss ergriffen. Das fakultative Referendum stellt somit ganz klar eine Möglichkeit dar, dass Stimmbürger, welche mit dem betreffenden Beschluss nicht einverstanden sind, ihrer abweichenden Meinung wirksam Ausdruck verschaffen können und diese Ansicht dem behördlichen Beschluss in einem offenen Abstimmungskampf gegenüberstellen dürfen. Das Referendum nimmt deshalb in der politischen Praxis eine sehr bedeutende Stellung als oppositionelle Ausdrucksform ein (allerdings wird es nur verhältnismässig selten tatsächlich ergriffen: bei 6,8 % sämtlicher Bundeserlasse, GRUNER, Führungsgruppen, 10, 12; die Gefahr des Referendums allein genügt oft bereits).

Etwas weniger deutlich ist die oppositionelle Funktion beim obligatorischen Referendum zu erkennen. Immerhin wird aber den am ursprünglichen Entscheid nicht Beteiligten (oder solchen, welche dort nicht erfolgreich waren) durch die Tatsache, dass überhaupt abgestimmt werden muss, die Gelegenheit geboten, ihre Opposition auf den Volksentscheid bezogen publikumswirksam zu artikulieren.

Betrachtet man beide Formen streng, so ist beim obligatorischen Referendum die Opposition der Sache nach nur unwesentlich von anderen Op-

positionsformen zu unterscheiden. Die eigentlichen Oppositionshandlungen bestehen "nur" in publikumswirksamen Versuchen, ihre Ansichten als die richtigeren darzustellen. Eine zentrale Rolle kommt hier der Presse als Medium für solche Äusserungen zu. Beim fakultativen Referendum besteht aber die Oppositionshandlung auch schon im "Ergreifen" des Referendums, d.h. im Sammeln von Unterschriften und dem Einreichen der Unterschriftenbogen.

c) zur Problematik des Referendums

Ich möchte hier - unter einem anderen Gesichtspunkt - nochmals auf die Problematik der Ausgestaltung des Referendums zu sprechen kommen. Für die Tragweite des Referendums als Kanal oppositioneller Einflüsse auf die politischen Entscheide ist von grundlegender Bedeutung, welche Beschlüsse dem Referendum unterstehen. Der Opposition können im Bereich der Volksrechte starke Schranken auferlegt werden, wenn nur wenige Beschlüsse dem Referendum unterstehen. Der Bereich der referendumpflichtigen Beschlüsse sollte möglichst weit gefasst werden. Zu seiner Abgrenzung sollten aber gezielte Kriterien (z.B. Tragweite des Beschlusses; so z.B. KAEGI, in Demokratie und Rechtsstaat, 125) gewählt werden und nicht nur formale (wie z.B. ein gewisser Kreditbetrag beim Finanzreferendum). Gerade dies ist allerdings ein sehr delikates Unterfangen. Ein zweiter, ebenso wichtiger Aspekt bei der Abgrenzung des Referendumsbereiches ist die Gefahr des Umgehungsbeschlusses. Es sollte der Katalog referendumpflichtiger Beschlüsse so gefasst werden, dass keine Möglichkeiten bestehen, durch die Wahl einer nicht referendumpflichtigen Beschlussform den Beschluss dem Volksentscheid zu entziehen (vgl. dazu auch die nicht immer ganz saubere Wahl eines Bundesbeschlusses).

Auch die Abgrenzungen zwischen obligatorischem und fakultativem Referendum sind für die Opposition von grosser Bedeutung. Bedenkt man, dass ein fakultatives Referendum meist einen beträchtlichen Aufwand (personell und finanziell) erfordert, so ist zu wünschen, dass Entscheide von besonders grosser Tragweite (namentlich Verfassungsnormen) dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. So muss nicht schon gross investiert werden, bis überhaupt abgestimmt werden darf. Der Abstimmungskampf ist dann immer noch kapitalintensiv genug. Allerdings darf der Effizienz des Systems zuliebe der Kreis des obligatorischen Referendums nicht allzu gross gezogen werden (vgl. dazu etwa BATTELLI, 179 ff).

Das Referendum in der heutigen Form hat allerdings einen entscheidenden Nachteil: die konstruktive Komponente der Opposition kommt entschieden zu kurz. Ein erfolgreich ergriffenes Referendum produziert nämlich in vielen Fällen einen Scherbenhaufen: die Vorlage ist abgelehnt; es kommt nicht etwas anderes, Besseres, sondern vorderhand gar nichts (zu dieser "Bremsklotz-Wirkung" vgl. GRUNER, Regierung, 15; vgl.

ferner ENGLER, 310). Dies ist nicht selten kontraproduktiv. Wird etwa ein Baukredit als zu teuer verworfen, so kommt das neue Projekt u. U. noch teurer, weil die Teuerung "davongelaufen" ist, oder die Einsparungen reduzieren sich in starkem Masse. Das hält denn auch vielfach "vernünftige" Oppositionsträger, denen es um die Sache geht, vom Ergreifen des Referendums ab. Man spricht dann jeweils von "Sachzwängen". Das sind aber m. E. keine Sachzwänge, sondern in den meisten Fällen Folgeerscheinungen eines mangelhaften Systems. Häufig sind ja nur einzelne Teilaspekte einer Vorlage umstritten (diese nachträglich auszumachen ist relativ schwierig; vgl. dazu DERENDINGER, in Festgabe JEGER, 397). Könnten diese betreffenden Fragen in einem früheren Zeitpunkt dem Stimmbürger zur Stellungnahme unterbreitet werden, so könnte mancher Scherbenhaufen und Leerlauf verhindert und zudem auch eine Menge Steuergelder eingespart werden (so auch die Botsch. des Solothurner Regierungsrates an den Kantonsrat betreffend die Einführung der konsultativen Volksbefragung, zit. bei DERENDINGER, in Festgabe JEGER, 391). Dafür wären allerdings z. T. auch neue Abstimmungsformen nötig (z. B. multiple-choise-Abstimmungen; vgl. etwa zu dieser Problematik im Bunde die Botsch. politische Rechte, BBl 1975 I 1352 ff, Komm. zu Art. 74; BUSER, ZSR 1974 II 442 ff; zur konsultativen Volksbefragung vgl. DERENDINGER, in Festgabe JEGER, 391 ff, zu deren fehlenden Verbindlichkeit 399 ff; BATTELLI, 277 ff; nun auch BGE 104 I a 226 ff u. 236 ff; zur konsultativen Volksbefragung im Kt. SG vgl. OEHLER, 156). Näher darauf einzugehen ist aber leider im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich.

3. Träger des Referendums

Bezüglich der Trägerschaft eines Referendums ist eine weitgehende Ähnlichkeit zur Initiative vorhanden. Auch hier ist eine Trennung zwischen Initianten und Mitläufern die Regel.

a) die Initianten: Stimmbürger und Organisationen

Anders als bei der Initiative, kommt es beim Referendum nicht selten vor, dass als Initianten einzelne oder mehrere Stimmbürger auftreten. Vor allem in kleinräumigen Verhältnissen ist es noch verhältnismässig leicht möglich (vorausgesetzt es ist eine gewisse Unterstützung unter den Stimmbürgern vorhanden), die nötigen Unterschriften zu sammeln. Das Referendumsbegehren ist auch juristisch wesentlich einfacher zu handhaben, so dass es auch politisch und juristisch weniger geschulten Leuten möglich ist, ein solches Mittel anzuwenden.

In grossräumigen Verhältnissen ist allerdings doch die Regel, dass Organisationen die Initianten-Rolle übernehmen. Dabei muss es sich aber nicht unbedingt um politische Organisationen handeln. Gerade das Referendum bietet gelegentlich auch Organisationen ohne politische Zweck-

bestimmung Anlass dazu, politisch tätig zu werden, vor allem dann, wenn durch den angefochtenen Beschluss deren Interessen tangiert werden. Sehr oft übernehmen auch Organisationen mit politischem Nebenzweck die Initianten-Rolle (auch hier spielen die Finanzen eine nicht unwesentliche Rolle; vgl. die Beispiele von Kosten von 30 - 50'000 Fr. in SHZ Nr. 12 v. 18.3.1976; weitaus höhere Zahlen nennt STEINER, Typologisierung, 22; kritisch hierzu TSCHAENI, 118 f; ein Beispiel für ein erfolgreiches Referendum einer kleinen Gruppe liefert STEINER, Problem, 9). Bei den politischen Parteien ist das Ergreifen des Referendums nicht selten die Fortsetzung der politischen Auseinandersetzung auf einer anderen Ebene. Geling es der Partei nicht, die Vorlage im Parlament wirksam zu bekämpfen, so ergreift sie das Referendum. Das war z. B. der Fall bei der Schützenhausvorlage 1975 in Dübendorf: nachdem die SP und der Landesring die Vorlage im Parlament vehement bekämpft hatten, diese dann relativ knapp angenommen wurde, ein Antrag seitens der SP auf freiwilliges Referendum abgelehnt wurde, beschlossen diese beiden Parteien, gemeinsam das Referendum zu ergreifen, was dann auch mit Erfolg gelang: die Vorlage wurde abgelehnt.

b) die Mitläufer: das Volk (die Stimmbürger)

Wie bei der Initiative, so wird auch beim Referendum dem Begehren des Volkes durch eine bestimmte Anzahl (in der Regel durch eine kleinere als bei der Initiative) Unterschriften Ausdruck verliehen. Auch hier finden wir also notwendigerweise eine grosse Anzahl Mitläufer. Das hat wiederum seine Auswirkungen auf die formelle Ausgestaltung. So sind auch beim Referendum Unterschriftenbogen zu verwenden, auf welchen deutlich ersichtlich ist, über welchen Beschluss das Referendum begehrt wird (vgl. auch das vorne B 3 b zur Initiative Gesagte).

Das Referendum hat gegenüber der Initiative einen psychologischen Vorteil. Es ist entschieden leichter, ein Referendum "durchzubringen" als eine Initiative. Da das Referendum auf ein "Nein" zur Vorlage abzielt, stehen ihm als Mitläufer auch die "notorischen Nein-Sager" zur Seite. Dies ist für die Erfolgchance der oppositionellen Tätigkeit von grösster Bedeutung. Diese Tatsache ist auch für die grosse Bedeutung des Referendums für eine Opposition mitverantwortlich.

D) Die Petition

1. Zum Begriff

Als Petition wird ein für die Regierung unverbindliches Begehren (BURCKHARDT spricht von Beschwerden über Rechtssetzung oder Rechtsanwen-

dung, zit. bei BUSER, in Festschrift TSCHUDI, 37) einzelner oder einer Vielzahl von Individuen bezeichnet (zum Begriff der Petition im Bund vgl. BUSER, 1. c., 37 ff; ferner BV 57; FLEINER/GIACOMETTI, 388 ff; für den Kanton St. Gallen vgl. OEHLER, 206 f; zur Geschichte des Petitionsbegriffes vgl. CARATSCH, 15 ff). Sie hat gewisse Ähnlichkeiten zur Initiative; auf der anderen Seite weist sie in wesentlichen Punkten Unterschiede zu dieser auf.

Die Massenpetition kommt ebenfalls durch eine Vielzahl von Unterschriften zusammen. In der Praxis werden ebenfalls Unterschriftenbogen verwendet, auf welchen der Petitionstext abgedruckt ist.

Wesentlich anders als bei der Initiative setzt sich der Kreis der Unterschriftsberechtigten zusammen: nicht nur Stimmbürger sind unterschriftsberechtigt, sondern auch andere Individuen, namentlich Jugendliche, Ausländer, Frauen (soweit sie nicht bereits das Stimmrecht haben). Voraussetzung zur Gültigkeit der Unterschrift ist die Urteilsfähigkeit des Betroffenen.

Im Gegensatz zur Initiative kommt der Petition keinerlei rechtliche Verbindlichkeit zu. Mit einer Petition kann also eine Regierung nicht gezwungen werden, in der angeregten Richtung tätig zu werden. Vielmehr soll damit, vor allem mit Massenpetitionen, ein moralischer (bzw. politischer) Druck ausgeübt werden.

Gegenstand der Petition kann eigentlich alles sein, was Gegenstand staatlicher Tätigkeit sein kann (vgl. dazu auch BUSER, in Festschrift TSCHUDI, 39). Dies ist sehr wesentlich. Ist bei der Initiative der Bereich der möglichen Inhalte doch klar begrenzt, so können mit der Petition auch Dinge angeregt werden, welche mit einer Initiative nicht behandelt werden können. Beachtet man aber die Unverbindlichkeit der Petition, so kann diese niemals Ersatz für die Initiative sein. Es ist deshalb wichtig, den Bereich der möglichen Inhalte einer Initiative (stufengerecht) möglichst weit zu fassen.

2. Die Petition als Ausdrucksmittel einer Opposition

Dass die Petition Ausdrucksmittel einer Opposition sein kann, ergibt sich u. a. auch daraus, dass es die Initiative auch sein kann (vgl. dazu NEIDHART, Plebiszit, 50 ff). Die Petition kann es aber sogar noch in vermehrtem Masse sein, insofern nämlich, als ihr Inhaltsbereich wesentlich weiter ist als jener der Initiative. Es können auf dem Petitionsweg gar einzelne konkrete Verwaltungs-Entscheide (wie z. B. das Entfernen von Sichtblenden vor den Zellenfenstern einer Strafanstalt) gefordert werden.

Andererseits muss man sich natürlich fragen, wie weit eine Petition überhaupt als Mittel einer Opposition sinnvoll ist, kommt ihr doch keine Verbindlichkeit zu. Dieser Problemkreis müsste durch eine tiefergehende Analyse der bisher eingereichten Petitionen abgeklärt werden, wobei es recht schwierig sein dürfte, konkret zu beurteilen, ob die Petition eine Wirkung gezeigt habe oder nicht, da vielfach von Petitionen formell nur Kenntnis genommen wird (ohne direkte Konsequenzen; BUSER sieht dies als Folge der Grösse und Anonymität der Verwaltung, in Festschrift TSCHUDI, 38) und irgendwann später in einem Regierungsantrag gewisse Aspekte der Petition berücksichtigt werden. Dies aber als kausalen Zusammenhang zu erkennen, ist in vielen Fällen kaum mit einer für wissenschaftliche Analysen genügenden Sicherheit festzustellen (zwei Beispiele für solche Erfolge nennt BUSER gestützt auf GISIGER, in Festschrift TSCHUDI, 47: das BG über die gemischten Ehen und die V über die Hohlmasse). Ein Mechanismus darf allerdings als recht sicher betrachtet werden: je höher die Unterschriftenzahl bei Massenpetitionen, desto grösser die "Erfolgschance", desto grösser die moralische Verpflichtung.

3. Träger einer Petition

Die Trägerschaften einer Petition können sehr vielfältig sein. Es kann ein einzelnes Individuum, eine Gruppe solcher oder eine politische Organisation eine Petition einreichen. Von politischer Bedeutung - v.a. auch bezüglich einer demokratischen Opposition - ist aber die Massenpetition. Sie ist, ähnlich wie die Initiative und das Referendum, ein publikumsbezogenes Mittel der Opposition. Wir finden deshalb auch bei Massenpetitionen typischerweise eine Aufteilung in Initianten und Mitläufer.

a) die Initianten

Initianten können sein: ein Individuum, ein Stimmbürger, eine Ad-hoc-Gruppierung oder auch eine politische Organisation. Die Palette ist hier sehr gross. Besonders häufig sind hier Ad-hoc-Gruppierungen zu finden, denen auch Nicht-Stimmbürger angehören. Politische Organisationen, namentlich die politischen Parteien, sind eher selten in der Initianten-Rolle zu finden, da ihnen andere, weitaus effizientere Einflussmöglichkeiten offenstehen (Initiative, Referendum, parlamentarische Mittel etc.).

b) die Mitläufer: Individuen

Wie bereits vorne (1) erwähnt, ist der Kreis der Unterschriftsberechtigten wesentlich weiter gefasst als bei der Initiative oder beim Referendum (vgl. dazu BUSER, in Festschrift TSCHUDI, 42 ff). So ist in der Regel jedes urteilsfähige Individuum unterschriftsberechtigt (so ausdrücklich der BR in seiner Antwort auf eine Kleine Anfrage SCHWARZENBACH v. 24.1.1973, zit. bei BUSER, l.c., 43). (Urteilsfähig heisst hier: bezo-

gen auf den Gegenstand der Petition urteilsfähig.) Die Petition ist deshalb ein wichtiges Ausdrucksmittel für jene, welche vom politischen Entscheidungsprozess ausgeschlossen sind: eben Jugendliche, Ausländer und Frauen, soweit sie nicht stimmberechtigt sind.

4. Der Ombudsmann

Gerade die Unverbindlichkeit der Petition lässt diese in einem etwas zwiespältigen Lichte erscheinen. Es zeichnet sich deshalb heute die Tendenz zu effizienteren, wirksameren Institutionen ab. Als solche wäre der Ombudsmann anzusehen, welcher mindestens für die Behandlung von Einzelpetitionen (namentlich der Klagen) weitaus erfolgversprechender wäre. Eine eingehende Auseinandersetzung mit der Institution des Ombudsmannes ist allerdings an diesem Platze nicht möglich (vgl. zu dieser Ersatzform der Petition BUSER, in Festschrift TSCHUDI, 50; zur Institution des Ombudsmannes statt Vieler HALLER, Der schwedische Justitieombudsmann, Zürich 1964; zu ihrer Bedeutung in einer Demokratie etwa SEELIGER, 36 f).

E) Das Wahlrecht

1. Allgemeines

Jedes demokratische System, welches eine gewisse Grösse überschritten hat, macht es nötig, dass die Stimmbürger für die Besorgung der laufenden Geschäfte, unter Umständen auch für die Rechtssetzung "Mittelsmänner" wählen. Das Recht, diese Leute (theoretisch unter allen Stimmbürgern) auszuwählen, das Wahlrecht, gehört daher zu den wichtigsten Rechten einer Demokratie. Seine Ausgestaltung ist für den Gehalt einer Demokratie von grosser Bedeutung (zur konkreten Ausgestaltung etwa im Kt. St. Gallen vgl. OEHLER, 162 ff).

Die gewählten Vertreter in Regierung und Parlament arbeiten während einer bestimmten Zeitdauer (Amtsdauer) praktisch ohne wirksames Weisungsrecht der Stimmbürger (vgl. dazu das vorne Kap. 1 II D 3 zur repräsentativen Demokratie Gesagte). Eine wirksame Sanktion oder Korrektur deren Politik kann nur über erneute Wahl oder Nichtwahl erfolgen. Hier liegt ein wesentliches oppositionelles Moment des Wahlrechts begründet. Wieweit allerdings durch Wahlen wirksame Opposition ausgeübt werden kann, ist sehr schwierig zu beurteilen (vgl. zur Bedeutung des Wahlrechts für eine Opposition etwa GRÜNER, Regierung, 10 f;

LOEWENSTEIN, 267; kritisch etwa STEINER, in Parlamentarische Opposition, 140; HABERMAS, Strukturwandel, 250 ff). Auch bei Wahlen spielt neben der rechtlichen Ausgestaltung das Geld - wie bei Initiative und Referendum (vgl. dazu vorne B 3 a u. C 3 a) - eine nicht unwichtige Rolle (vgl. dazu LOEWENSTEIN, 284 ff; die siegreich aus der Ersatzwahl in den Zürcher Regierungsrat von Ende Januar 1977 hervorgegangene SVP wendete z. B. 260'000 Franken für den Wahlkampf auf, während die nur mit 80'000 Fr. ins Feld gezogene SP in der Wahl unterlag).

Auf einige für eine Opposition wesentliche Elemente des Wahlrechts möchte ich im folgenden etwas näher eingehen.

2. Aktives - passives Wahlrecht

Für die demokratische Ausgestaltung des Wahlrechtes ist nicht nur das aktive sondern auch das passive Wahlrecht von Bedeutung. Es ist nicht nur wichtig, dass möglichst Viele ihre Vertreter wählen dürfen, sondern es ist auch nötig, dass möglichst Viele sich wählen lassen dürfen. Auch das passive Wahlrecht sollte also ein gleiches sein.

Die Ausgestaltung des passiven Wahlrechtes ist v. a. im Hinblick auf den Minderheitenschutz, d. h. auf die angemessene Vertretung der Minderheiten in Parlament und Regierung, von Bedeutung. So sind Altersgrenzen oder sprachliche Bedingungen höchst fragwürdig.

Vom demokratischen Gesichtspunkt aus sollten an das aktive und das passive Wahlrecht die gleichen Voraussetzungen geknüpft werden. Zusätzliche Voraussetzungen für das passive Wahlrecht bedürfen sachlicher Gründe, welche zudem nicht leichthin als gegeben anzunehmen sind (z. B. die Vorschriften über die Unvereinbarkeit, dazu Botsch. politische Rechte, BBl 1975 I 1336, Komm. zu Art. 18).

3. Das Wahlsystem

Von entscheidender Bedeutung für die Einflussmöglichkeiten einer Opposition bei Wahlen ist das Wahlsystem: darunter soll die Gesamtheit aller eine Wahl regelnden Normen (Majorz, Proporz, Wahlkreiseinteilung, Prozentklausel etc.; vgl. für die Schweiz FLEINER/GIACOMETTI, 487 ff; vgl. allg. zum Einfluss des Wahlsystemes auf die Opposition RASCHKE, 219 ff; LOEWENSTEIN, 276 ff) verstanden werden. Mit den einzelnen Elementen möchte ich mich im folgenden näher auseinandersetzen. Dabei gilt das Hauptaugenmerk der Parlamentswahl.

a) geheimes und gleiches Wahlrecht

Die Wahlen (wie übrigens auch die Abstimmungen) sollen geheim, d.h. schriftlich durchgeführt werden. Schon in seiner Botschaft zu einem Bundesgesetz betreffend Wahlen und Abstimmungen vom 24. Juni 1872 (BBl 1872 II 753) führte der Bundesrat aus, dass "die Wahl- und Stimmfreiheit jedes einzelnen Bürgers nur bei der schriftlichen Stimmabgabe gesichert ist, und dass namentlich der nach Vermögen und äusserer Stellung abhängige Bürger diese Stimmabgabe verlangen muss, wenn er wenigstens in bezug auf seine politischen Rechte demjenigen gleichgestellt werden will, nach dem er sich sonst im Leben zu richten hat" (zit. nach Botsch. politische Rechte, Bbl 1975 I 1319; vgl. dazu auch meine Kritik an der Versammlungsdemokratie hinten III D 3 a).

Dies ist namentlich für das Funktionieren einer Opposition von wesentlicher Bedeutung. Alle demokratischen Einflusskanäle nützen wenig, wenn sie aus Angst vor Repressalien im Privatleben nicht ausgenützt werden können. Dies ist also gerade beim Wahl- und Stimmrecht, in dieser Beziehung dem wichtigsten Einflusskanal, von zentraler Bedeutung.

Zum Erfordernis des gleichen Gewichtes jeder Stimme vgl. meine Ausführungen vorne (Kap. 1 II C 3 a).

b) Majorz-System

Im Majorz-Wahlsystem werden die Kandidaten mit den meisten Stimmen und dem absoluten (bei wiederholten Wahlgängen mit dem relativen) Mehr gewählt. Erfahrungen mit dem Majorz-System vor der Einführung des Proporz im Bund zeigen, dass ein nach Majorz gewähltes Parlament in der Regel ein schlechtes Abbild der "politischen Landschaft" ergibt. Das heisst namentlich, dass kleinere Gruppierungen stark untervertreten sind, da es für sie kaum möglich ist, ein absolutes Mehr zu erreichen. Das Majorz-System ist auch auf Wahlkreisgeometrie (dazu hinten d) wesentlich anfälliger als ein Proporz-System. Dies zeigt sich in extremer Weise beim Einer-Wahlkreis-System in England.

Vom Standpunkt einer freien Opposition aus ist deshalb ein Majorz-System für Parlamentswahlen abzulehnen. Anders stellt sich die Frage bei Exekutiv-Wahlen. Nach reinem Majorz-System wäre es für Minderheiten aber praktisch ausgeschlossen, in die Exekutive Einsitz zu nehmen und Regierungsverantwortung zu übernehmen. Es hat sich deshalb heute vielerorts ein System herausgebildet, welches aber ebenfalls nicht unproblematisch ist: der sogenannte freiwillige Proporz. Die Parteien teilen unter sich die Sitzzahl in der Regierung nach ihrer Stärke im Parlament auf. Dies ist aber m.E. sehr problematisch. Diese Freiwilligkeit ist nämlich vor allem eine der stärkeren Seite. Das führt denn auch in der Praxis nicht selten dazu, dass die Mehrheit der Minderheit die ihr genehmen Kandidaten vorschreibt, ansonsten sie einfach einen Gegenkan-

didaten nominiert, welcher dann dank der Parteistärke meist gute Siegeschancen hat. (Besonders perfid wird dieses Manöver dann, wenn dieser Gegenkandidat aus den Reihen der Minderheitspartei stammt, wie das z. B. bei der Bundesratswahl im Herbst 1975 geschah.)

c) Proporz-System

Für Parlamentswahlen hat sich das Proporz-System als wesentlich befriedigender gezeigt (kritisch hier HASBACH, 462 ff; FLEINER/GIACOMETTI, 490). Die Parteien, allgemeiner die eine Liste einreichenden politischen Organisationen, erhalten die Sitze nach ihrer Stimmenstärke und die Kandidaten (jeder Partei) mit den meisten Stimmen gelten dann als gewählt. Dieses System führt natürlich zu einer enormen Stärkung der Stellung der politischen Parteien. Primär werden Parteien gewählt, erst sekundär Vertreter (vgl. dazu etwa die Proporz-Regeln im Kt. St. Gallen bei OEHLER, 179 ff). Die Art und Weise, wie eine Partei ihre Liste zusammenstellt, ist deshalb faktisch von erheblicher Bedeutung. Die Möglichkeiten des Panaschierens und Kumulierens, sowie des Streichens von Kandidaten haben oft keine allzugrossen Einflüsse auf die Reihenfolge der Wahl, wenn es auch in Einzelfällen zu massiven Platzverschiebungen kommen kann (so etwa bei den Gemeinderatswahlen 1974 in Dübendorf, wo die erste Frau der SP-Liste vom zweiten auf den zweithindersten Platz fiel, während einige Kandidaten - auch bei anderen Parteien - auf hinteren Listenplätzen, sog. Listenfüller, gewählt wurden). Gerade hier ist einer der Punkte, wo zum Schutze der Stimmbürger für die Partei eine demokratische innere Organisation gefordert werden muss.

Das Proporz-System hat gerade wegen dieser wichtigen Stellung der Parteien zu einer Anzahl von Neugründungen geführt, welche das ganze System langsam in Frage zu stellen beginnen: so konnten die Wähler im Kanton Zürich bei den Nationalratswahlen vom Herbst 1975 aus über 20 Listen auswählen. Diese Verzettelung des Parteiengefüges durch die Bildung von Gruppierungen mit partiären Interessen darf nicht leichtfertig hingenommen werden. Es ist deshalb begreiflich, wenn auch in der Schweiz Forderungen nach einem Stimmenquorum gestellt werden, wie dies in Deutschland der Fall ist (vgl. dazu PETERS, in Staatslexikon, II, Sp. 567). Dies ist aber gerade im Hinblick auf die Möglichkeiten einer Opposition höchst fragwürdig (vgl. dazu etwa LOEWENSTEIN, 90). Als Kompromiss liesse sich vielleicht eine "föderalistische Prozentklausel" denken: Damit einer Gruppierung ein Sitz zugesprochen wird, muss sie im Bund gesamthaft über mindestens 3 - 5 % der Stimmen verfügen. Der Sitz muss ihr aber auch bei Nichterreichen der Prozentklausel zugesprochen werden, wenn sie in einem Wahlkreis mindestens 6 - 10 % Stimmenanteil besitzt. Damit soll ein oppositionsfreundliches Korrektiv geschaffen werden: Gruppierungen, welche regionale Bedeutung haben, sollen ihre Interessen durchaus auch im eidgenössischen Parlament vertreten können.

Für eine Opposition ist natürlich das Proporz-System sehr vorteilhaft, da es auch kleineren Gruppierungen den Zugang zum Parlament erlaubt. Allerdings ist, wie bereits erwähnt, das Aufstellen der Wahllisten ein Prozess, welcher einer demokratischen Kontrolle vielfach entzogen ist. Deshalb die Forderung nach innerparteilicher Demokratie. Das bedeutet aber auch zugleich, dass der Opposition als innerparteilicher Opposition ein neues Aktionsfeld eröffnet werden soll. (Zur innerparteilichen Opposition vgl. vorne Kap. 3 III B 3 g.)

d) Wahlkreiseinteilung

Die Einteilung der Wahlkreise ist für die Wirksamkeit einer Opposition sehr wesentlich. Die Wahlkreise dürfen nicht zu klein, anderseits aber auch nicht zu gross sein (bei beiden Wahlsystemen) und sie sollen mit wirtschaftlich-kulturellen Regionen zusammenfallen (zur Wahlkreiseinteilung in der Schweiz vgl. FLEINER/GIACOMETTI, 491 ff).

Die Grösse der Wahlkreise ist - bei beiden Systemen - für die Chancen von Minderheiten und damit von potentiellen Oppositionsträgern, von entscheidender Bedeutung. Je grösser der Wahlkreis, d.h. je mehr Leute zu wählen sind, desto eher wird auch ein Sitz für die Minderheit "abfallen". Dies gilt zwingend für den Proporz, da je mehr Sitze zu verteilen sind, desto kleiner die prozentuale Stimmenquote für einen Sitz wird. Werden 3 Sitze vergeben, so sind für einen Sitz mindestens 33 % Stimmenanteil nötig, während bei 10 zu Wählenden bereits 10 % ausreichen. Es gilt diese These aber auch beim Majorz, vor allem wenn beim Wähler ein gewisses Proporz-Denken vorhanden ist. Ist nur ein Kandidat zu wählen, so wird logischerweise der Kandidat der stärkeren Partei obsiegen (von psychologisch bedingten Ausnahmen abgesehen). Sind dagegen mehrere Sitze zu verteilen, so besteht die Möglichkeit, dass ein Kandidat der Minderheit der Mehrheit ebenfalls genehm ist, oder dass gar ein freiwilliger Proporz in gewissen Grenzen Platz greift.

Auf der anderen Seite muss dafür gesorgt werden, dass die Wahlkreise nicht zu gross werden; beim Majorz, weil die Wahl sonst unpraktikabel wird (regelmässig mehrere Wahlgänge) und beim Proporz, weil sonst die Mindeststimmenquote für einen Sitz so tief sinkt, dass auch jede Splittergruppe Einsitz nehmen kann. Da hier aber ein Interessenkonflikt zwischen einem überblickbaren Parteiengefüge und einer möglichst freien Zulassung von Minderheiten besteht, ist hier die Grenze nur schwer festzulegen.

Es ist auch nötig, dass die Wahlkreise gewissen geographisch-soziologischen Einheiten des Staatsvolkes entsprechen. Dies ist ganz besonders bei kleinen Wahlkreisen und beim Majorz-System von Bedeutung. Zwischen ländlichen und städtischen Gebieten, Gebieten mit unterschiedlichen religiösen Strukturen etc. können erheblich verschiedene politische Kräftefelder entstehen. Soll die Vertretung im Parlament ein Ab-

bild dieses Kräftespieles sein, so ist es nötig, dass diese Strukturen durch die Wahlkreiseinteilung nicht gestört werden. Ist zum Beispiel eine politische Gruppierung vor allem in städtischen Gebieten stark, so würde man ihr die Einsitznahme im Parlament erheblich erschweren oder gar verunmöglichen, wenn man die Stadt teilen und zu zwei ländlichen Wahlkreisen schlagen würde. Die Gruppierung erschiene dann als Minderheit, was zumindest bezogen auf die Stadt nicht der Realität entspricht. Man spricht in diesem Zusammenhang von "Wahlkreis-Geometrie" (vgl. zu deren Wirkungen auf eine Opposition GRUNER, Parteien, 183).

e) die Amtsdauer

Eigentlich auch zum Wahlsystem gehört die Amtsdauer, d.h. das Zeitintervall, innerhalb dessen ein Stimmbürger zur Wahl aufgerufen wird. Für die Angriffspunkte einer Opposition ist dies von grosser Bedeutung. Wie ich vorne (Kap. 1 II D 3) erwähnt habe, verliert das Volk nach der Wahl den Einfluss auf seine Vertreter. Somit kann auch eine Opposition während der Amtsdauer keinen (direkten) Einfluss auf die Zusammensetzung der Behörde haben (zur Ausnahme bei der Exekutive vgl. nachfolgend 4). Diese Möglichkeit bietet sich nur anlässlich der Wahlen, im "Wahlkampf", in der Form einer nachträglichen Kontrolle (LOEWENSTEIN, 267). Die Wahl auf Lebenszeit fällt deshalb vom demokratischen Prinzip her völlig ausser Betracht (so SCHERRER, 213). Es ist also wichtig, wie häufig solche Wahlen durchgeführt werden.

Hier - wie so häufig - stehen sich aber zwei Interessen diametral gegenüber: einerseits ist es für eine wirksame Opposition nötig, kurze Amtsdauern zu haben; zum andern wäre für die Effizienz und Kontinuität der staatlichen Tätigkeit (v. a. Rechtssetzung und Regierung) eine möglichst lange Amtsdauer zu wünschen. Es gilt also, eine Lösung zu suchen, welche irgendwo zwischendrin liegt und beiden Interessen möglichst weit entgegenkommt. Diese Lösung hängt aber weitgehend davon ab, wie man die beiden Interessen gewichtet, was wiederum subjektiv bestimmt ist. Deshalb sei hier nur meine persönliche Ansicht genannt: Da mir eine funktionierende Opposition das wichtigere Element als die kontinuierliche Staatstätigkeit ist (allzugrosse Kontinuität hat nämlich den Hang zum Konservatismus in sich und verschliesst sich so leicht Aenderungen), sollte m.E. die Amtsdauer möglichst kurz sein, aber nicht so kurz, dass die Gesetzgebungs- und Regierungstätigkeit unmöglich wird. Die heute in der Schweiz vielfach übliche vierjährige Amtsdauer scheint mir in dieser Hinsicht eine recht befriedigende Lösung zu sein. In kleinräumigen Verhältnissen wäre durchaus auch eine dreijährige Amtsdauer sinnvoll. Auf keinen Fall soll aber die Amtsdauer so kurz sein, dass sich der Gewählte nicht einmal recht einarbeiten kann (was nach eigenen Erfahrungen mehr Zeit in Anspruch nimmt, als man glaubt), oder dann kurz später wieder austreten muss.

Zu diesem Prinzip sind drei Korrekturmechanismen denkbar, welche hier nur kurz dargestellt werden sollen. Einer davon ist allerdings von besonderer Bedeutung, so dass er nachfolgend (4) separat behandelt werden soll: das Abberufungsrecht.

Zur Verbesserung der Kontinuität sind zwei Möglichkeiten denkbar, welche aber beide nicht unproblematisch sind: die Wiederwahl und die gestaffelte Wahl.

Dass nicht nach der relativ kurzen Amtsdauer alle Gewählten wieder neu sein müssen, kann durch die Zulassung der Wiederwahl erreicht werden. Wiederwahlbeschränkungen sind dort allerdings nötig, wo ein Amt mit besonderer Macht verbunden ist. Dort soll durch eine absolute Beschränkung der Amtszeit auf eine oder zwei Amtsdauern einem Machtmissbrauch vorgebeugt werden. Es ist allerdings die Amtsdauerbeschränkung eher zurückhaltend zu regeln, allerdings je nach der in Frage stehenden Machtbefugnis (im Kt. SG, SGK 96, ist z. B. die Wiederwahl in unbeschränkter Folge möglich, im Gegensatz zum Kt. OW, OWKV 17 VII, wo die Wiederwahl nach 16 Amtsjahren ausgeschlossen wird; SCHERRER, 219).

Eine andere Lösung zur Verbesserung der Kontinuität ist das Staffeln der Wahl. Dies ist eigentlich nur in Parlamenten sinnvoll und auch dort nur bei grossräumigen Verhältnissen. Dort drängt sich u. U. eine solche Staffelung auch aus verwaltungstechnischen Gründen auf: die Wahl des ganzen Parlamentes auf einmal würde zuviel Aufwand mit sich bringen. Wie weit dies heute, im Zeitalter der elektronischen Stimmauszählung und Resultatermittlung, aber noch zutrifft, ist fraglich. M. E. ist diese gestaffelte Erneuerung des Parlamentes kein besonders glückliches Steuerungsinstrument.

4. Das Abberufungsrecht

Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass sich die "Vertretung" im politischen Sinne von jener im privatrechtlichen Sinne unterscheidet. Nach der Wahl verliert der Stimmbürger den Einfluss auf seine "Vertreter" bis zur nächsten Wahl (vorbehalten bleiben die auf die Sache ausgerichteten, vorne B bis D genannten Mittel). Eine Ausnahme bildet das Abberufungsrecht.

Darunter wird das Recht des Volkes verstanden, von ihm gewählte Behörden oder einzelne ihrer Mitglieder abzusetzen und Neuwahlen zu verlangen. In der Schweiz ist das Abberufungsrecht nur in einigen Kantonen bekannt und auf die Absetzung der gesamten Behörde (Parlament, so LUKV 44; SOKV 25; BLKV 14; SHKV 44, AGKV 29; TGKV 5; Exekutive, so SOKV 36; TGKV 5) beschränkt. In seiner Handhabung ist das Ab-

berufungsrecht der Initiative und dem Referendum sehr ähnlich: eine von der Verfassung vorgeschriebene Mindestzahl von Stimmbürgern hat ein schriftliches Begehren zu stellen. Wird dieses in der Volksabstimmung angenommen, so sind unverzüglich Neuwahlen anzusetzen. Das neugewählte Organ führt regelmässig die Amtsdauer des abgesetzten zu Ende. Dann finden wieder ordentliche Neuwahlen statt.

Das Abberufungsrecht stellt für eine Opposition theoretisch ein wichtiges Steuerungsmittel dar. Es erlaubt, auf die personelle Zusammensetzung von Parlament oder Regierung auch während der Amtsdauer Einfluss zu nehmen und Sanktionen für die geleistete (bzw. nicht geleistete) Arbeit zu erteilen. Diese Möglichkeit könnte v. a. bei Exekutiven ein Korrektiv zu einer aus der Sicht der Kontinuität der Staatstätigkeit erwünschten längeren Amtsdauer darstellen.

In der Praxis hat das Abberufungsrecht nun allerdings kaum Bedeutung (vgl. u. a. BATTELLI, 71). Die Abberufung stellt doch eine sehr schwerwiegende Sanktion dar. Da sie zudem nur personell wirkt, bleibt auch stets die Frage offen, ob "das, was kommt" auch wirklich besser sei.

Es ist daher auch nicht verwunderlich, wenn das Abberufungsrecht nur relativ selten vorgesehen ist (vgl. die oben erwähnten Kantone, darüber hinaus ist es z. B. allen kantonalen Gemeindeorganisationsrechten unbekannt, SCHERRER, 217), und dort, wo es besteht, nicht davon Gebrauch gemacht wird.

Die Problematik des Abberufungsrechtes (vgl. dazu auch etwa BATTELLI, 279 ff) ist etwa zu vergleichen mit jener des Misstrauensvotums in parlamentarischen Systemen. Der Effizienz einer Opposition ist deshalb besser gedient, wenn das Mittel des Referendums ausgebaut und wirksamer gestaltet wird. Dies erlaubt es, gezielt in die Arbeit der Regierung einzugreifen, und ist zudem wesentlich leichter zu handhaben, da es beim Referendum um Auseinandersetzungen über eine Sachfrage geht und nicht um persönliche "Mängel" eines oder mehrerer Parlaments- oder Exekutivmitglieder. Zudem sind etwa schwere Fehlhandlungen von Exekutivmitgliedern in der Regel ohnehin durch das Strafrecht erfasst (vgl. dazu SCHERRER, 218).

III WEITERE INSTITUTIONALISIERTE OPPOSITIONSHANDLUNGEN IM BEREICHE DER RECHTSSETZUNG

A) Einleitung

Das Hauptaugenmerk dieser Arbeit gilt natürlich dem demokratischen Rechtssetzungsprozess. Hier ist für einen demokratischen Staat das wichtigste Aktionsfeld einer Opposition. Nachdem eben die verfassungsmässigen Kanäle oppositionellen Handelns dargestellt wurden, möchte ich nun auf die Möglichkeiten oppositioneller Einflussnahme auf den Rechtssetzungsprozess in seinen verschiedenen Phasen eingehen. Dabei sind zahlreiche weitere "institutionalisierte" Handlungsformen möglich. Darüber hinaus gibt es, v. a. im Bereiche der öffentlichen Meinungsbildung, zahlreiche nicht klar fassbare Einflussmöglichkeiten, auf welche ich hinten (IV) noch näher eintreten möchte. Hier soll es vorderhand nur um die einigermaßen klar erfassbaren Phasen des eigentlichen Rechtssetzungsverfahrens gehen (vgl. dazu EICHENBERGER, 141 ff), wobei die erste gerade wegfällt: die Vorbereitung des Verfahrens in der Verwaltung (zum Problem der Opposition im Verwaltungsbereich vgl. hinten V). Seiner grossen Bedeutung und seiner besonderen Art wegen soll aber das Vernehmlassungsverfahren, welches ja Teil dieser verwaltungsinternen Vorbereitung ist, bereits hier gesondert behandelt werden (nachfolgend B). Dann möchte ich auf das Verfahren im Parlament näher eingehen, wobei dort auch weitere Oppositionsmöglichkeiten mit eingeschlossen werden sollen (hinten C). Im weitem sollen dann die Oppositionsmöglichkeiten in der Versammlungsdemokratie etwas näher dargestellt werden (D).

B) Das Vernehmlassungsverfahren

1. Allgemeines

Das Vernehmlassungsverfahren stellt eine wichtige Phase in der Vorbereitung der Rechtssetzung dar: die verwaltungsinternen Entwürfe zu Rechtserlassen werden "den interessierten Kreisen" und den Kantonen zur Stellungnahme unterbreitet. (Diese sollen sich zum Entwurf vernehmen lassen; daher der Name.) Die einzelnen Eingaben (Vernehmlassungen) werden dann ausgewertet, und anschliessend wird der bereinigte Entwurf und die dazugehörige Botschaft zuhanden des Parlamentes ausgearbeitet. Bei komplexen oder stark umstrittenen Vorlagen kann es sogar zu mehreren Vernehmlassungsverfahren kommen: So werden z. B. in

einem ersten Verfahren nur umstrittene Grundsätze und Vorfragen unterbreitet. In einem späteren dann ein ausgearbeiteter Entwurf. Oder das erste Vernehmlassungsverfahren hat stark widersprechende Reaktionen gezeigt, welche einen Konsens im Parlament nicht erwarten lassen. Dann wird eine neuer, "gemässigter" Entwurf in einem zweiten Verfahren vorgelegt.

Das Vernehmlassungsverfahren ist heute für die Wirksamkeit einer Opposition in zweierlei Hinsicht von grosser Bedeutung. Zum ersten erhalten oppositionelle Kräfte bereits in einem sehr frühen Stadium Gelegenheit, ihren Ansichten wirksam und zielgerichtet Ausdruck zu verleihen. Zum zweiten wird eine Opposition mit dem Vernehmlassungsverfahren auch zu konstruktiver Mitarbeit angehalten, was in einer Demokratie sehr wichtig ist. Gegenüber dem Referendum hat das Vernehmlassungsverfahren den entscheidenden Vorteil, dass nachher kein Scherbenhaufen, sondern u.U. eine wesentlich verbesserte Vorlage resultiert. Allerdings ist das Vernehmlassungsverfahren absolut nicht unproblematisch (kritisch dazu BECK, in Opposition, 52; ferner auch DERENDINGER, in Festgabe JEGGER, 398, welcher vor allem die mangelnde demokratische Organisation innerhalb der Verbände kritisiert; vgl. hiezu auch BUSER, Documenta 1/1976 11; ferner zum Vernehmlassungsverfahren EICHENBERGER, 145 f; eine eingehende Analyse bringt GUGGENHEIM). Auf zwei dieser Hauptprobleme möchte ich im folgenden eingehen; die Auswahl der interessierten Kreise (nachfolgend 2) und die Wirksamkeit einer Vernehmlassung (hinten 3).

2. Die Auswahl der interessierten Kreise

a) "interessierte Kreise"

Nach BV 32 u. III sind vor der Behandlung der Ausführungsgesetze in den eidgenössischen Räten die Kantone und die "zuständigen Organisationen der Wirtschaft" anzuhören. Diese Regelung bezog sich auf die Wirtschaftsgesetzgebung; die Wirtschaftsverbände sind vor dem Erlass dirigistischer Wirtschaftsnormen anzuhören. Diese Anhörung von Kantonen und interessierten (zuständigen) Kreisen wurde aber bald eine feste Institution des Rechtssetzungsverfahrens. In seinen Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung vom 6. Mai 1970 hat der Bundesrat auch für die anderen Rechtsgebiete die Auswahlkriterien (v.a. bezüglich Kantonen und Parteien) festgelegt.

b) heutige Auswahlpraxis

Dieser Grundsatz, wonach also der Kreis der zur Vernehmlassung Eingeladenen einen Zusammenhang mit dem Inhalt des Erlasses haben soll, wird in der Praxis nicht ganz in Reinkultur durchgeführt. Vielmehr hat es sich eingebürgert, gewisse Verbände bei praktisch allen Vernehmlass-

sungen (unabhängig von deren Inhalt) zu begrüßen: neben den politischen Parteien sind dies vor allem die Wirtschaftsverbände (Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen, Bauern- und Gewerbeverbände; vgl. im übrigen GUGGENHEIM, 6 ff). Daneben werden aber auch mit grosser Regelmässigkeit die Verkehrsverbände (ACS, TCS) zur Vernehmlassung eingeladen. Nach der geltenden Praxis sollen die Unterlagen auch an "beliebige Personen, die sich ernsthaft dafür interessieren", abgegeben werden (BUSER, Documenta 1/1976 11).

Ein relativ wichtiges Kriterium für die Auswahl der zur Vernehmlassung eingeladenen Organisationen ist die Referendumsfähigkeit derselben, das heisst die Frage, ob überhaupt und wenn ja, mit welchen Erfolgsaussichten diese Organisation ein Referendum ergreifen könnte und mit welcher Wahrscheinlichkeit sie es tun würde. Man möchte also der Vorlage einen Schiffbruch erlassen, indem man die einflussreichen politischen Kräfte vorher bereits um ihre Meinung fragt, um sicher die Vorlage so frisieren zu können, dass von dorthier keine Opposition, d.h. keine ernsthafte Gefahr mehr zu erwarten ist.

c) Kritik

Zwei Aspekte der Auswahl der befragten Organisationen geben zu kritischer Betrachtung Anlass: zum einen besteht kein Rechtsanspruch auf Anhörung. Zum andern werden auch nicht-interessierte Organisationen angehört.

Für interessiert oppositionelle Kräfte ist es von entscheidendem Nachteil, dass kein durchsetzbarer Rechtsanspruch auf Anhörung im Vernehmlassungsverfahren besteht. Das heisst, wer nicht angefragt wurde, kann nicht erzwingen, dass er auch angehört werde. Dies ist insofern problematisch, als damit die Verwaltung, welche diese Vernehmlassungsverfahren ja durchführt, mehr oder weniger willkürlich gewisse Gruppierungen ausschalten kann. In der Praxis wurde dies soweit gemildert, als in vielen Fällen heute jedermann, welcher ein Interesse nachweisen kann, die Vernehmlassungsunterlagen erhalten kann (wie die Verwaltung dann auf seine Vernehmlassung eingeht, ist ein anderes Problem; dazu nachfolgend 3). Dennoch wäre es wünschbar, wenn zum Schutze vor allem der kleinen Organisationen ein - wenn auch bedingter - Rechtsanspruch stipuliert würde (in diesem Sinne etwa das Postulat AUGSBURGER - Vernehmlassungsverfahren, abgedruckt in Uebersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung IV/1975, 22 r.Sp., welcher eine Publikation im Bundesblatt mit Einladung zur Stellungnahme an alle Interessierten wünscht; im Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision der BV wurden offiziell alle Bürger zur Vernehmlassung aufgefordert).

In der Praxis werden, wie vorher (b) erwähnt, gewisse besonders "referendumsträchtige" Organisationen in praktisch sämtlichen Vernehm-

lassungen angefragt. Dies ist m.E. aber nur für die politischen Parteien als Universalorganisationen der politischen Meinungsbildung zulässig. Für die übrigen ist aber unbedingt der Interessen-Nachweis erforderlich, wobei dieser durchaus leichthin als gegeben betrachtet werden darf, an ihn also keine strengen Anforderungen gestellt werden dürfen. Vor allem erscheint es mir aber unzulässig, die Referendumsfähigkeit als Massstab zu nehmen. Damit werden alle kleinen Gruppierungen, welche in bestimmten Gebieten spezialisiert sind, von vornherein praktisch ausgeschlossen. Auf der anderen Seite werden dann aber, nur um die Gefahr eines Referendums zu verringern, "mächtige" Organisationen zur Vernehmlassung eingeladen, welche mit dem Inhalt gar nichts zu tun haben. Hier sollte unbedingt eine saubere Praxis gefunden werden.

3. Die Wirksamkeit der Vernehmlassung

a) kein Anspruch auf Berücksichtigung

Es ist selbstverständlich, dass kein Anspruch darauf besteht, dass die in der Vernehmlassung vorgeschlagenen Aenderungen eines Entwurfes auch berücksichtigt werden. Dies würde entschieden zu weit führen und wäre verfassungsrechtlich unhaltbar. Daneben wäre es auch sachlich nicht durchzuführen, können doch nicht zwei einander widersprechende Aenderungsvorschläge zum selben Punkt berücksichtigt werden. Auch könnte durch gewisse Aenderungen das System des Entwurfes zerstört werden und Widersprüchliches in den Entwurf Eingang finden.

b) politisches Kräftespiel

Es geht bei der Würdigung und Verarbeitung einer Vernehmlassung also vielmehr um ein politisches Problem. Dabei sind folgende grundsätzlichen Erscheinungen zu beachten:

- Dem Entwurf grundsätzlich widersprechende Vorschläge werden in den seltensten Fällen zu konkreten Aenderungen führen. Sie sind höchstens dann wesentlich, wenn sie von verschiedener Seite her in gleicher Weise geäußert werden. Die Ergebnisse der Vernehmlassung werden aber nach der Praxis des Bundes in den Botschaften an die Räte zusammengefasst, so dass solche unberücksichtigten Vorschläge nicht unbedingt ungehört verhallen.
- In der Regel werden Aenderungen dann noch angebracht werden, wenn sie von verschiedener Seite her in gleicher Weise vorgeschlagen werden. Dies erzeugt einen gewissen politischen Druck, welcher spätestens im Parlament seine Wirkung zeigen würde. Deshalb erscheint es nicht selten ratsam, solche Vorschläge in den bereinigten Entwurf aufzunehmen.

- Gerade aus diesem Grund ist es natürlich naheliegend, dass Aenderungsvorschläge der "Grossen" auch die grössten "Erfolgschancen" haben. Dies erscheint zwar politisch unbefriedigend, lässt sich aber wohl kaum vermeiden, es sei denn, man wolle auf ein Vernehmlassungsverfahren überhaupt verzichten. Von da her erklärt sich auch die grosse Machtstellung der Wirtschaftsverbände: über ihre Meinung hinweg etwas anderes vorzulegen, ist ein riskantes Unterfangen und in einem risikounfreudigen Staat wie der Schweiz wird dies deshalb tunlichst vermieden.

Aber auch noch in einem anderen Bereich als in der Bereinigung von Entwürfen kommen unter Umständen Vernehmlassungseingaben zum Zuge: im Parlament. Ich habe bereits erwähnt, dass in der Regel in den Botschaften des Bundesrates das Ergebnis der Vernehmlassung zusammengefasst wird. Einzelne solcher Stellungnahmen, insbesondere jene der jeweils direkt Betroffenen, werden in der parlamentarischen Beratung nicht selten als Waffe für oder gegen die Vorlage verwendet (vgl. z. B. ABull NR 1975 763 ff; ABull SR 1975 213 ff, 336 ff, wo bei der Diskussion um die Posttaxen für Zeitungen immer wieder die "Einwilligung" des Zeitungsverlegerverbandes zur bundesrätlichen Vorlage - allerdings erfolglos - ins Feld geführt wurde).

C) Opposition im Parlament

1. Allgemeines

a) zum Inhalt dieses Abschnittes

Es geht im folgenden um alle Oppositionshandlungen im Rahmen der parlamentarischen Tätigkeit, also nicht nur um jene im Zusammenhang mit der Beratung einer Gesetzes- oder Verfassungs-Vorlage. Es geht hier aber nicht um das, was unter dem Begriff "parlamentarische Opposition" bekannt ist.

Der Begriff der parlamentarischen Opposition (dazu etwa J. BODE, Ursprung und Begriff der parlamentarischen Opposition, 1962; JAEGER, 122 ff; PETZKE, 176 f; HAMANN, PVS 3 (1962) 250 f; zu ihrer Funktion etwa SEIDEL, in Rolle der Opposition, 39 ff) hat seine Berechtigung nur im System der parlamentarischen Demokratie (dazu vorne Kap. 1 II D 3 a. E.). Sie ist also nicht einfach jede im Parlament ausgeübte Opposition. Vielmehr ist parlamentarische Opposition nur jene, welche darauf abzielt, dass deren Träger "selbst die Regierung im Amte ablösen will und dass (er seine) Argumentation im Parlament im Dialog und in der Auseinandersetzung mit der Regierung entwickelt" (HERETH, 11;

vgl. ferner die Definition der Opposition bei VOGT, 10, welche nur als parlamentarische Opposition gemeint sein kann). Für die Verhältnisse einer direkten Demokratie ist dieser Begriff aber zu eng. Ich verzichte deshalb darauf und spreche einfach von "Opposition im Parlament".

b) die Träger einer Opposition im Parlament

Typischerweise kann Opposition im Parlament nur durch Angehörige dieses Parlamentes betrieben werden. Träger sind also regelmässig qualifizierte Stimmbürger, nämlich Parlamentsmitglieder. (Theoretisch können auch Exekutivmitglieder im Parlament Opposition betreiben. Diese eher ungewöhnlichen Fälle lasse ich aber im folgenden ausser Betracht.)

Als Träger einer Opposition kommt aber nicht nur der einzelne Parlamentarier in Frage. Zum einen sind die Parlamentarier der gleichen Parteizugehörigkeit in einer Fraktion zusammengeschlossen. Somit kommt auch der Fraktion nicht selten die Trägerrolle zu. Zum andern sind die Parlamentarier in der Regel alle Repräsentanten einer Partei, nicht selten aber auch von Interessenorganisationen (namentlich Wirtschaftsverbänden). Hinter sehr vielen parlamentarischen Vorstössen steht letztlich eben diese Organisation oder die Partei.

Die Abordnung eines Vertreters in ein Parlament bedeutet demnach für jede Organisation eine grosse Erweiterung der direkt wirksamen Oppositionsmöglichkeiten. Das erklärt denn auch das grosse Interesse vieler Organisationen daran, Vertreter ins Parlament delegieren zu können. Deshalb betreiben nicht selten solche Organisationen für Mitglieder, welche von den Parteien als Kandidaten aufgestellt wurden, zusätzlich Werbung. (So erhielt ich im Herbst 1975 für die Nationalratswahlen von folgenden Organisationen Wahlempfehlungen: VPOD Sektion Staatspersonal, Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz, Zürcher Kantonaler Tierschutzverein, Europa-Union Sektion Zürich.)

2. Die "parlamentarischen Mittel"

Ich halte mich im folgenden an die gängigen Bezeichnungen und Umschreibungen des parlamentarischen Instrumentariums. Da und dort mögen Bezeichnungen oder Verfahren abweichen; der Grundgehalt bleibt sich aber immer etwa gleich. Auch sind nicht in allen Parlamenten alle parlamentarischen Vorstösse möglich. So war z. B. im Dübendorfer Gemeindeparlament im Anfang das Postulat und die Motion nicht vorgesehen. (Vgl. zur Bedeutung der parlamentarischen Mittel etwa TSCHUDI, Einige Ueberlegungen und Erfahrungen zum Verhältnis Eidgenössische Räte - Bundesrat, Documenta 1/1976 24 ff.)

a) die kleine (schriftliche) Anfrage

Die kleine Anfrage ist ein schriftliches Auskunftsbegehren an die Exekutive über einen Sachverhalt, welcher in der Kompetenz des Gemeinwesens und seiner Organe liegt und von allgemeinem Interesse ist. Die Antwort auf die Anfrage hat innerhalb einer gewissen Zeit ebenfalls schriftlich zu erfolgen. Ueber die Antwort wird im Rat nicht diskutiert (vgl. zu Begriff und Funktion der kleinen Anfrage etwa KALT, 81 f).

Die kleine Anfrage stellt für den Parlamentarier eine wichtige Informationsquelle dar und ist insofern auch für eventuelle Oppositionshandlungen von Bedeutung. Mit der kleinen Anfrage kann der Parlamentarier gezielt Informationslücken auffüllen und sich so die Voraussetzungen für sein politisches Handeln verschaffen. In der Praxis sind oft nicht so sehr der Wortlaut der Antwort für den Parlamentarier von Bedeutung (gelegentlich kennt man die Antwort bereits vorher), sondern dass z. B. etwas inoffiziell Bekanntes offiziell publiziert wird, oder etwas nur dem Fragesteller Bekanntgewordenes allen Parlamentariern bekannt wird, oder durch die Antwort eine mögliche Begründung für einen bekannten Sachverhalt gewonnen wird. Nicht selten ist aber gerade das von besonderem Interesse, was nicht in der Antwort steht oder was nur zwischen den Zeilen gelesen werden kann.

Die kleine Anfrage wird oft als "schwächste" parlamentarische Mittel bezeichnet. Dies trifft zwar häufig zu, darf aber nicht dazu verleiten, die kleine Anfrage in ihrer Wirksamkeit - u. a. auch für eine Opposition - zu unterschätzen; einer meiner Fraktionskollegen im Gemeinderat liess durch eine kleine Anfrage einen für den Stadtrat recht peinlichen Missstand aufdecken. Ueber mehrere Jahre hinweg waren Klärgebühren nicht ordnungsgemäss erhoben worden. Nachdem der Stadtrat in der Antwort diesen Sachverhalt zugeben musste, war er - obwohl durch die kleine Anfrage zu nichts verpflichtet - zu raschem Handeln gezwungen; dies infolge des entstandenen politischen Druckes. Die kleine Anfrage hat also vor allem im Bereiche der Verwaltungskontrolle eine wichtige Funktion.

Die kleine Anfrage (ebenso die Interpellation) bietet auch die Möglichkeit, auf die öffentliche Meinung Einfluss zu nehmen (vgl. z. B. HERZOG, 298 f). Dadurch, dass die Antwort publiziert wird, kann auch in der Öffentlichkeit eine Reaktion hervorgerufen werden (vgl. dazu auch hinten IV).

Häufig bildet die kleine Anfrage - noch häufiger vielleicht die Interpellation - die Vorstufe zu weiteren (auch ausserparlamentarischen) Vorstössen bzw. Oppositionshandlungen. Man erkundigt sich z. B. nach der Einstellung der Exekutive zu einem Problem, nach seinen Lösungsvorschlägen, und somit nach der Notwendigkeit und den Chancen für weitere (verbindlichere) Vorstösse.

b) die Interpellation

Die Interpellation ist ihrem Wesen nach der kleinen Anfrage sehr eng verwandt, ja man könnte sie als eine Abart der kleinen Anfrage bezeichnen. Sie unterscheidet sich von dieser vor allem in der Art der Behandlung. Wird über die Antwort auf eine kleine Anfrage im Rat nicht diskutiert, so ist bei der Interpellation eine Diskussion auf Antrag hin möglich (vgl. zum Begriff der Interpellation auch KALT, 78 ff.).

Diese Diskussionsmöglichkeit bildet denn auch regelmässig das Auswahlkriterium für die Interpellation. Durch die Diskussion soll nämlich die Meinung des Parlamentes zu den im Vorstoss aufgeworfenen Problemen erkundet werden. Dies kann in zweierlei Hinsicht von Bedeutung sein: Einmal können so Chancen für weitere Vorstösse abgeklärt werden. Zum andern kann aus der Diskussion für die Exekutive ein politischer Druck resultieren, v. a. aber kann die Diskussion das "politische Klima" im Rat aufzeigen. Es ist denn auch während meiner parlamentarischen Tätigkeit schon vorgekommen, dass der Stadtrat in seiner Antwort auf eine kleine Anfrage bedauerte, dass der Fragesteller nicht die Form einer Interpellation gewählt habe. Die Exekutive wäre in diesem Fall sogar froh um eine Diskussion gewesen, um die Meinung des Rates vorzusondieren und so effizienter planen zu können.

Die Diskussion zu einer Interpellation kann u. U. zu einer eindeutigen Willenskundgebung des Parlamentes führen, was dann einen enormen politischen Druck erzeugen kann. Diese Möglichkeit ist auch für oppositionelle Handlungen von grösster Bedeutung.

c) das Postulat

Das Postulat ist die schriftliche, unverbindliche Aufforderung ("Einladung") an die Exekutive, in einem bestimmten Bereiche innerhalb der Kompetenzen des Gemeinwesens tätig zu werden. Charakteristisch für das Postulat ist die Unverbindlichkeit, welche zugleich Unterscheidungsmerkmal zur Motion ist. Das Postulat eignet sich besonders dazu, die Exekutive zur Abklärung von Sachverhalten, namentlich zur Schaffung von Planungsgrundlagen, anzuhalten. Das Postulat ist deshalb vielfach in seiner Formulierung etwas allgemeiner als eine Motion.

Die Unverbindlichkeit des Postulates erhöht dessen Erfolgchancen. Sie lässt der Exekutive einen verhältnismässig grossen Handlungsspielraum. Deshalb ist das Postulat vor allem dort sinnvoll, wo die Ueberprüfung verschiedener Lösungsmöglichkeiten nötig ist, und es den Parlamentarier überfordern würde, selbst diese Abklärungen vorzunehmen.

Die Unverbindlichkeit geht allerdings nicht so weit, dass die Exekutive überhaupt nichts unternehmen müsste. Sie hat innerhalb einer bestimmten Frist "Bericht zu erstatten". Dieser kann so lauten, dass es die

Exekutive aufgrund ihrer Abklärungen nicht als sinnvoll erachtet, in der angeregten Richtung tätig zu werden. Oder aber sie stellt einen Antrag in Aussicht oder legt ihn sogar vor.

Bisher wurde ein Aspekt allerdings ausser Acht gelassen, welcher aber für den Erfolg eines Postulates von grösster Bedeutung ist: das Postulat muss vom Rat "überwiesen" werden. Dies geschieht in einem bestimmten Verfahren. Dabei erklärt der Vertreter der Exekutive zuerst, ob er bereit sei, das Postulat entgegenzunehmen. Diese Aeusserung ist für den Ueberweisungsbeschluss relativ wichtig. Ist die Exekutive nämlich zur Entgegennahme bereit, so gilt das Postulat als überwiesen, wenn nicht aus dem Rat ein Antrag auf Nicht-Ueberweisung gestellt wird. Die Chance, dass das Postulat dann überwiesen wird, ist wesentlich grösser, als wenn der Exekutiv-Vertreter dieses ablehnt. Dazu ist auch zu berücksichtigen, dass ein gegen den Willen der Exekutive überwiesenes Postulat wegen seiner fehlenden Verbindlichkeit kaum sehr viel ausrichten wird. Die Exekutive wird möglichst lange nichts tun und dann gelegentlich einen Bericht vorlegen, in welchem ausgeführt wird, dass sie tatsächlich nichts zu tun gedenke.

d) die Motion

Im Gegensatz zum Postulat, welches lediglich eine "Einladung" an die Regierung zum Tätigwerden darstellt, ist die Motion ein verbindlicher Auftrag an die Regierung, in der Regel binnen einer bestimmten Frist einen Antrag in der angezeigten Richtung vorzulegen (zum Begriff der Motion im Bund vgl. FLEINER/GIACOMETTI, 548 ff). Mit der Motion wird also der Exekutive entweder ein Ziel vorgesetzt, zu dem sie den Weg selbst zu finden hat, oder es wird ihr auch der Weg vorgeschrieben, womit sie die Sache lediglich zur Beschlussreife bringen soll.

Die Motion ist also ein verhältnismässig starkes Mittel in dem Sinne, dass sie weite Möglichkeiten zu direkter Einflussnahme auf die Regierungstätigkeit bietet. Allerdings muss die Motion ebenfalls "überwiesen" werden. Der Vertreter der Exekutive hat ebenfalls das Recht, Ueberweisung oder (v. a.) Ablehnung vorzuschlagen. Er kann aber auch erklären, dass die Exekutive bereit wäre, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen, ihn aber als Motion ablehne. In der Praxis wird vielfach der Meinung des Exekutiv-Vertreters Folge geleistet, nicht zuletzt um die Erfolgschancen zu erhöhen. Der Vorstoss wird dann häufig nach folgendem Schema umformuliert:

- Motion: die Exekutive wird beauftragt, dem Rat Antrag zu stellen, es sei X vorzukehren.
- Postulat: die Exekutive wird eingeladen, zu prüfen, ob nicht Antrag zu stellen sei, es sei X vorzukehren
oder

die Exekutive wird eingeladen, zu prüfen, ob nicht X vorzukehren sei.

(Vgl. zahlreiche Beispiele in den Uebersichten über die Verhandlungen der Eidgenössischen Räte, Beilagen zum Bundesblatt.)

Diese Umwandlung von Motionen in Postulate ist aber leider etwas zu einer Unsitte ausgewachsen. Betrachtet man die eben zitierten Uebersichten, so kann man feststellen, dass nur ein ganz kleiner Anteil der Motionen als solche überwiesen werden. Die Umwandlung in ein Postulat stellt m. E. in vielen Fällen den Versuch der Exekutive dar, sich einem parlamentarischen Auftrag zu entziehen. Eine Erscheinung, welche die Funktion eines Parlamentes teilweise in Frage stellt.

e) die parlamentarische Initiative

Sie stellt eigentlich gar keine Sonderform der Initiative dar. Vielmehr ist sie in der Regel identisch mit der Einzel-Initiative und auch ihre Behandlung ist entsprechend gleich. Sie wird lediglich statt von einem oder mehreren Stimmbürgern von einem oder mehreren Parlamentariern eingereicht. Dann muss sie aber vom Rat ebenso erheblich erklärt werden wie eine gewöhnliche Einzelinitiative, d. h. sie braucht die Unterstützung eines bestimmten Teiles des Parlamentes (i. d. Regel von einer qualifizierten Minderheit in der Grösse von einem Drittel).

Die parlamentarische Initiative ist vor allem dort von Bedeutung, wo die für die Ueberweisung der Motion nötige Mehrheit nicht erreicht wird, wohl aber die Unterstützung durch eine qualifizierte Minderheit (so z. B. wenn eine Fraktion die geschlossene Unterstützung einer oder mehrerer anderer Fraktionen erhält, die Ablehnung durch die restliche Mehrheit aber feststeht).

f) die parlamentarische Fragestunde

Vor allem in den deutschen Parlamenten hat sich die Einrichtung der parlamentarischen Fragestunde verbreitet: die Mitglieder erhalten die Gelegenheit, während einer festgesetzten Zeit mündliche Fragen an die anwesenden Regierungsmitglieder über irgendeine Angelegenheit von allgemeinem Interesse aus deren Tätigkeitsgebiet zu stellen, welche sofort mündlich beantwortet wird (zur parlamentarischen Fragestunde in den eidg. Räten vgl. etwa KALT, 89 f.).

Die Notwendigkeit der parlamentarischen Fragestunde zeigte sich vor allem beim modernen Typus des Arbeitsparlamentes, welches zeitlich sehr stark beansprucht wird. Das Frage- und Antwortspiel im direkten Gespräch erweist sich als sehr effizientes Mittel, welches zudem den Verwaltungsapparat und damit auch den Finanzhaushalt weniger belastet: die schriftliche Beantwortung von schriftlichen Anfragen und von Interpellationen bedeutet oft einen erheblichen Arbeitsaufwand.

Die parlamentarische Fragestunde gibt dem Parlamentsmitglied die Möglichkeit, rasch wichtige Informationen zu beschaffen. Sie erlaubt ihm entsprechend, seine anderen parlamentarischen Mittel effizienter einzusetzen (z. B. statt sich in einer schriftlichen Anfrage erst Informationen zu beschaffen, direkt mit einem Postulat oder einer Motion entsprechende Massnahmen vorzuschlagen).

Von den Gegnern der parlamentarischen Fragestunde wird ins Feld geführt, diese "Fragerei" führe nur noch mehr zu einem Plauderparlament. Diesem Argument ist entgegenzuhalten, dass - sollte es zutreffen - die unnützen schriftlichen Vorstösse das wesentlich grössere Uebel darstellen. Die parlamentarische Fragestunde hat zudem die m. E. positive Folge, dass die Exekutivmitglieder etwas mehr über ihr Ressort orientiert sein müssen. Es genügt nicht mehr, wenn sie sich vor einer Ratssitzung von ihren Chefsbeamten "instruieren" lassen. Vor allem in Gemeinwesen mit nichtvollamtlichen Exekutiv-Mandaten würde dies positiv in Erscheinung treten.

3. Die vorberatenden Kommissionen

a) Funktion

In den heutigen Arbeitsparlamenten, wo nicht nur die Sanktionierung eines Exekutiv-Antrages - oder seine Verwerfung - erfolgt, sondern wo konstruktiv am Beschluss mitgearbeitet wird, der Antrag u. U. grundlegend verändert wird, bedarf es einer Zwischenstufe, welche diese Arbeit sinnvoll erledigen kann: der vorberatenden Kommission (für den Bund vgl. etwa EICHENBERGER, 148 ff). Es geht hier nicht darum, das Wesen der Kommission und ihre verschiedenen Arten im Detail darzustellen. Eine (vorberatende) Kommission ist für diesen Zusammenhang ein Ausschuss des Parlamentes, welcher Geschäfte für die Behandlung im Plenum vorbereitet, nötige Zusatzinformationen beschafft und mit ihrem Antrag begleitet das Geschäft dem Plenum weiterreicht. (Dieser Definition zufolge können z. B. auch das Ratsbüro oder die Fraktionspräsidenten-Konferenz eine Kommission darstellen.)

Die Aufgabe einer Kommission ist also, ein Geschäft vorzubereiten. Dies im Sinne einer speditiven Abwicklung der Ratsgeschäfte. Unklarheiten werden durch Zusatzinformationen (Fragenbeantwortung durch einen Vertreter der Exekutive, Anhören von Chefsbeamten oder verwaltungsexternen Experten etc.) möglichst beseitigt (vgl. für den Bund EICHENBERGER, 149 f). Zudem wird auch das Meinungsspektrum transparent gemacht und somit den Fraktionen die nötige Information für ihre Willensbildung geliefert. Vorausgesetzt allerdings, die Fraktion ist in der Kommission vertreten. (Zu einzelnen besonders wichtigen Aspekten nachfolgend b ff.)

Ein allgemeiner Aspekt soll aber hier noch kurz erwähnt werden: die staatsrechtliche Problematik der Arbeitsweise solcher Kommissionen. Ein gewisser Teil der Kommissionsarbeit, wie sie in der Praxis geleistet wird, wäre eigentlich Aufgabe der Exekutive. So vor allem die Planung. Es ist m. E. problematisch, wenn eine Kommission solche Exekutiv-Aufgaben an sich nimmt, denn einmal stellt dies einen Einbruch in die Gewaltenteilung dar (man kann es aus anderer Sicht allerdings mit Recht auch als Wiederherstellung der Gewaltenteilung betrachten) oder, und das ist das gewichtigere Argument, sie ist in der Regel zu dieser Arbeit gar nicht fähig. Dies vor allem deshalb, weil ihr der nötige Verwaltungsapparat fehlt. Die Grenze ist oft schwierig zu ziehen. Vor allem im Bereiche der Verwaltungsrechtssetzung und der Planung aber sollte Zurückhaltung geübt werden. Denn nachträglich eingeflochtene Aenderungen führen nicht selten zu inneren Widersprüchen, verletzen nicht selten die Homogenität des Erlasses und bieten demzufolge bei deren Ausführung sowie bei der Auslegung der einzelnen Normen oft recht schwierige Probleme.

Einen derartigen Fall konnte ich als Mitglied der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission des Gemeinderates Dübendorf selber miterleben: Im Frühsommer 1975 wurde uns ein Entwurf einer Abwasserverordnung überwiesen. Die Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission übergab die Vorarbeiten mangels Kenntnissen einerseits und Interesse einer speditiven Bearbeitung andererseits an zwei Mitglieder der Kommission als "Experten", mit dem Auftrag, den Entwurf in seinen Details zu überprüfen: an einen Kollegen als Abwasserfachmann und mich für die wenigen juristischen Probleme. Bald stellte sich die Unhaltbarkeit des Entwurfes heraus. Unterdessen war nämlich ein neues kantonales Gewässerschutzgesetz in Kraft getreten, welches z. T. grundlegende Neuerungen brachte. Der Entwurf war somit in zahlreichen Punkten unrichtig, ja sogar rechtswidrig. In mühevoller Kleinarbeit bemühten wir und später die ganze Kommission uns um eine revidierte Fassung. Versuche, den Stadtrat, dessen Aufgabe die Anpassung eigentlich gewesen wäre, zum Rückzug zu bewegen, schlugen wiederholt fehl. Am Ende der Kommissionsarbeit war den meisten Mitgliedern bewusst geworden, dass das eben Geleistete nicht unsere Arbeit hätte sein sollen. Das zu befürchtende komplizierte Verfahren vor dem Plenum (die Kommission hatte über 40 Aenderungen vorgenommen) brachten die Rückweisung als eigentlich richtiges Vorgehen wieder ins Spiel. Die ganze Arbeit überforderte uns schon rein fachlich, fehlte uns doch jeder Einblick in die Praxis. So musste ich z. B. persönlich wiederholt einen mir bekannten Mitarbeiter im Gewässerschutzamt des Kantons zu Rate ziehen. Dies alles ist sicher nicht sinnvolle Aufgabe eines Parlamentariers. Das ganze war aus dem Bedürfnis zu konstruktiver Mitarbeit entstanden. Rückblickend musste man sich sagen, dass der Sache zumindest qualitativ mehr gedient ist, wenn man einen solchen Entwurf zurückweist, also eigentlich unkonstruktiv arbeitet.

b) Zusammensetzung der Kommissionen

Wie ich vorne bereits erwähnt habe, ist für die Einflussnahme auf Vorlagen in der Vorberatung die an und für sich selbstverständliche Voraussetzung nötig, dass eine Gruppierung überhaupt in der Kommission vertreten ist. Gerade dies ist aber eines der grundsätzlichen Probleme im Zusammenhang mit vorberatenden Kommissionen.

Ein wichtiger Punkt dabei ist, dass die Kommission also nicht etwa eine ratsinterne Expertenkommission ist, sondern ein Gremium aus Abgeordneten der im Rat vertretenen politischen Gruppierungen. (Genauer es dazu später. In grösseren Fraktionen, wo die Personalauswahl entsprechend grösser ist, werden vielfach "Fachleute" in Kommissionen abgeordnet.) Dies ist für die Funktionsweise sehr wesentlich. Vom Zweck einer solchen Kommission her ist dies allerdings nicht unproblematisch. Fachkenntnis steht hier eigentlich vor Parteizugehörigkeit. Bedenkt man allerdings die in der Praxis recht starke Einflussmöglichkeit während der Kommissionsberatungen (dazu auch nachfolgend c), so erscheint der Anspruch auf eine Vertretung möglichst aller Gruppierungen durchaus legitim. So finden wir denn auch in den meisten Geschäftsordnungen die Bestimmung, dass bei Kommissionswahlen die Fraktionen ihrer Stärke im Parlament entsprechend vertreten sein sollen (für den Bund vgl. EICHENBERGER, 160).

Dies macht wiederum zwei Probleme deutlich: Erstens entsteht so die Forderung nach einer proportionalen Zusammensetzung und zum zweiten ist in der Regel nur von Fraktionen die Rede. Da das letztere das wichtigere Problem darstellt, möchte ich nicht zuerst mit diesem auseinandersetzen.

In der Regel wird der Anspruch auf Vertretung in der Kommission auf Fraktionen beschränkt, also auf politische Gruppierungen, welche eine Mindestsitzzahl innehaben, d.h. fraktionsfähig sind. Damit werden kleine Splittergruppen ausgeschaltet. Die damit verbundene Problematik ist ähnlich jener der Prozentklausel bei den Parlamentswahlen, d.h. dass Parlamentssitze nur an Gruppierungen verteilt werden, welche einen Mindeststimmenanteil (BRD 5 %) erreicht haben. Vom Standpunkt einer möglichst weit gehenden Oppositionsmöglichkeit aus ist dies natürlich höchst problematisch, und es ist verständlich, wenn kleine Gruppierungen sich in entsprechenden Fällen zu wehren versuchen. (So stellte die RNA-Gruppierung im Dübendorfer Gemeinderat - sie hatte durch den Parteiewechsel eines Fraktionsmitgliedes die Fraktionsstärke verloren - am 5. 1. 1976 anlässlich der Schaffung einer Spezialkommission für Freihaltezonen- und Planungsgeschäfte den Antrag, die Kommission solle 9 Mitglieder haben, wobei alle im Gemeinderat vertretenen Parteien ein Mitglied abordnen dürften. Das Büro hatte beantragt: 8 Mitglieder, wobei jede Fraktion mit einem Sitz vertreten sein solle. Der Antrag der RNA wurde mit grossem Mehr abgelehnt, wenn auch wahrscheinlich mehr aus parteipolitischen denn aus grundsätzlichen Ueberlegungen.)

Es gibt nun allerdings auch Gesichtspunkte, welche diese Sperrklausel rechtfertigen. Es geht dabei um die Grösse einer Kommission. Gerade in grossen Parlamenten, wo auch eher Splitterungen möglich sind, würde es zu weit führen, in einer Kommission jede Gruppierung Einsitz nehmen zu lassen. Sie würde zu gross und damit weitgehend aktionsunfähig. Oft wird sie schon zu gross, wenn alle Fraktionen vertreten sind. Sind dann grosse Fraktionen nicht vertreten, dagegen kleine Splittergruppen, so ist dies vom demokratischen Standpunkt her fraglich.

Von hier aus kommen wir nun auch auf das Problem der proportionalen Zusammensetzung einer Kommission. Vom demokratischen Standpunkt her sollten die Fraktionen auch in den Kommissionen ihrer Stärke im Rat entsprechend vertreten sein. Dies führt aber in der Praxis zu Zielkonflikten. Aus Gründen der Praktikabilität wird meist die Kommission zahlenmässig begrenzt sein. Nun entsteht ein Konflikt zwischen dem Anspruch jeder Fraktion (nehmen wir diese Einschränkung einmal in Kauf) auf eine Vertretung und dem Anspruch vor allem der grossen Fraktionen auf angemessene, d.h. proportionale Vertretung. Hier gilt es zu werten. Meiner persönlichen Meinung nach ist der Anspruch der kleinen Fraktionen auf Vertretung wichtiger als der Anspruch der grossen auf mehrere Sitze. Im politischen Alltag spielen hier natürlich auch machtsstrategische und taktische Ueberlegungen eine Rolle, auf welche hier aber nicht näher eingegangen werden kann. Als Grundsatz aus dem Sichtwinkel der funktionierenden Opposition kann aber doch gesagt werden, dass nach Möglichkeit alle Fraktionen (theoretisch sogar alle politischen Gruppierungen) vertreten sein sollten.

c) Einflussnahme auf die Vorlage

Unter dem Aspekt einer funktionierenden Opposition ist die Tatsache, dass in der Kommission die Einflussmöglichkeiten auf eine Vorlage wesentlich grösser sind als im Ratsplenum, wohl das Wichtigste in diesem Zusammenhang. Dabei sind zwei Faktoren von Bedeutung: die verbesserte Informationslage und die Gruppensituation innerhalb der Kommission.

Wie ich vorne (a) bereits gesagt habe, ist es Aufgabe der vorberatenden Kommission, ein Geschäft allenfalls unter Einholung von Zusatzinformationen zu prüfen und dem Rat die Entscheidungsgrundlagen zu liefern. In der Regel kommen in den Kommissionsberatungen aber weit mehr Zusatzinformationen zusammen, als später im Kommissionsreferat dem Plenum weitergegeben werden kann. Die unverarbeitete Information steht also nur den Kommissionsmitgliedern und damit indirekt auch den in der Kommission vertretenen Fraktionen zur Verfügung. Sie erlaubt es aber auch, das Geschäft mit grösserer Sachkenntnis zu beurteilen.

Da ja in der Kommission eine Vorlage beraten wird, ist es bereits dort möglich, Aenderungen zu beantragen. Das Kommissionsmitglied hat also rein zahlenmässig, aber auch gewichtsmässig und taktisch bessere Einflussmöglichkeiten.

Hier spielt nun ein gruppendynamisches Phänomen mit. In Kommissionen, besonders in den ständigen, wird oft sehr viel Kleinarbeit in team-work geleistet, was die Parteizugehörigkeit gelegentlich in den Hintergrund verdrängt. Man ist "unter Kollegen", sitzt nicht in der Arena des Ratsaales, und kann sehr häufig - so wenigstens meine persönlichen Erfahrungen - über Aenderungsvorschläge wesentlich sachlicher und objektiver diskutieren als im Plenum, wo die Anwesenheit des Publikums und der Presse, partei- und wahltaktische Argumente das Geschehen oft etwas zu sehr bestimmen. In der sachlichen und ruhigeren Atmosphäre der Kommissionssitzungen ist es deshalb auch für oppositionelle Gruppierungen leichter möglich, sich Gehör zu verschaffen. Gelingt es ihr, innerhalb der Kommission eine gewisse Unterstützung zu finden, einen Minderheitsantrag zu bewirken, so verleiht ihr das weitaus mehr Gewicht, als wenn sie als Gruppierung im Ratsplenum den gleichen Antrag stellt, muss sie doch befürchten, dass man ihr dort u. U. nur aus Prestige-Gründen die Unterstützung versagt. Das gleiche gilt erst recht, wenn es ihr gelingt, eine Mehrheit in der Kommission zu gewinnen.

d) Aufzeigen des Meinungsspektrums

Eine sekundäre Funktion einer Kommission ist, dass sie das Meinungsspektrum der vertretenen Fraktionen transparent macht. Dies bietet den einzelnen Fraktionen die Möglichkeit, ihr Taktik zu verbessern. Zudem erlaubt sie eine überfraktionelle Tätigkeit, welche mit dem Lobbying (hinten 6) verwandt ist. Dieses Phänomen ist natürlich nicht unproblematisch. Es liegt aber in der Natur der Sache begründet und lässt sich leider kaum vermeiden. Bestehen darin auch Gefahren für eine Opposition, so sind aber gerade für sie diese Möglichkeiten der gegenseitigen Absprache von grösster Wichtigkeit.

4. Die Ratsverhandlungen: das Antragsrecht

Das Antragsrecht jedes Parlamentsmitgliedes bietet eigentlich die offensichtlichste Einflussmöglichkeit. Es steht jedem Parlamentsmitglied frei, zu den Geschäften Anträge zu stellen, Diskussionsbeiträge abzugeben, seine Gegner anzugreifen, sich zu verteidigen etc. In der Praxis sind diese Ueberlegungen aber eher theoretischer Natur. Das Geschehen im Ratsplenum ist - vor allem der Öffentlichkeit der Sitzungen wegen - durch zahlreiche andere, namentlich taktische Faktoren bestimmt. So dann wirkt sich nach meinen eigenen Erfahrungen auch die Zusammensetzung der Geschäftsliste, die eventuell schon vorgerückte Zeit etc. u. U. recht stark auf den Geschäftsablauf aus. Auch zu politischen Auseinandersetzungen braucht es zwei Seiten. Ist nur eine "kampfbereit", so kommt es nicht zur Konfliktsaustragung. So lassen z. B. einseitige Angriffe einer Minderheit gegen die Mehrheit ein oft peinliches Vakuum zurück, wenn die Mehrheit nicht darauf eintritt und die Aeusserungen

ihrer Gegner "totschweigt". Dies ist gerade für eine Opposition eine recht ungemütliche Situation, wird ihr doch dadurch die Möglichkeit genommen, in der politischen Auseinandersetzung die Richtigkeit ihrer Ansichten unter Beweis zu stellen und ihre Gegner zu überzeugen (vgl. zu diesen eher psychologischen Problemen etwa RASCHKE, 227).

Heisst das nun aber, dass die Ratsdebatte und das Antragsrecht für eine Opposition ohne Bedeutung sei? M.E. darf man nicht diesem Fehlschluss verfallen. Gerade die Öffentlichkeit der Ratsverhandlungen, welche ja eigentlich zu diesen Situationen führt, kann nun einer Opposition zu Hilfe kommen. Wird die Äusserung auch im Rat nicht aufgenommen, so findet sie vielleicht im Publikum Gehör. Solche fehlgeschlagenen Konfrontationsversuche sind denn auch in der Regel Anlass dazu, den "Kampf" auf die ausserparlamentarische Ebene zu verlagern. Diese Möglichkeit gewinnt für oppositionelle Gruppierungen zunehmend an Bedeutung. Die Öffentlichkeit der Ratssitzungen erlaubt es gerade, an die öffentliche Meinung zu appellieren. HERZOG (298 f) spricht in diesem Zusammenhang von "zum Fenster hinaus" gehaltenen Reden im Ratsplenum (ähnlich ZIPPELIUS, 210 f).

5. Das Regierungsprogramm

Was in Zweiparteiensystemen (oder Zwei-Block-Systemen) an und für sich automatisch vorliegt (vorgegeben durch das politische Programm der Regierungspartei(en)), fehlt in der Regel in einem Vielparteiensystem, wie wir es in der Schweiz finden: das Regierungsprogramm. Sein Vorhandensein und namentlich seine für die Regierung bindende Wirkung sind für die Handlungsmöglichkeiten einer Opposition sehr wesentlich. Es ist denn auch nicht erstaunlich, dass auch in der Schweiz die Forderungen nach einem verpflichtenden Regierungsprogramm immer lauter werden. 1967 wurde mit der Schaffung des Berichtes des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ziele der Legislaturperiode 1967 - 1971 ein erster Anfang gemacht. Allerdings: diese Legislaturziele entsprechen noch nicht einem verbindlichen Regierungsprogramm. Wohl muss der Bundesrat am Ende der Legislaturperiode dem Parlament Bericht erstatten, aber eine Verpflichtung auf das Programm fehlt.

Weshalb ist nun aber ein solches verbindliches Programm von besonderem Interesse für eine Opposition? Durch die Diskussion und die Genehmigung dieses Programmes im Parlament erhalten oppositionelle Gruppierungen nicht nur die Möglichkeit, okkasionelle Opposition zu betreiben, sondern eben auch Grundsatzopposition zu üben, längerfristig ihren anders gearteten politischen Zielen Ausdruck zu verleihen und auf die generelle Linie einer Regierung Einfluss zu nehmen. Diese Opposition wirkt auch viel konstruktiver als die meist feuerwehrartig blockierende okkasionelle Opposition gegen einzelne Vorlagen. (Vgl. zur Bedeutung

des Regierungsprogrammes etwa GRUNER, Regierung, 56 f; SCHUER-MANN, 92 ff; grundlegend PFISTER, Regierungsprogramm und Richtlinien der Politik, Diss. Basel, Bern/Frankfurt a. M. 1974.)

6. Lobbying

Politik beruht, wie schon mehrmals festgestellt, auf tatsächlichen gesellschaftlichen Machtverhältnissen und ist insofern mit juristischen Begriffen kaum je in Griff zu bekommen. Dies gilt natürlich besonders dort, wo Politik in einem "Verfahren" betrieben wird, welches rechtlich überhaupt nicht erfasst wird. Dennoch ist es im Rahmen dieser Arbeit nötig, kurz auf einen solchen Bereich einzugehen, weil er nämlich für die Wirksamkeit einer Opposition von grösster Bedeutung ist: die Hinterkulissenpolitik, das Gespräch unter Interessenvertretern im Foyer des Ratsaales, die Lobbies. Da dieser Bereich allerdings sehr komplex und kaum erfassbar ist, werde ich es bei sehr summarischen Bemerkungen und Hinweisen auf einige Probleme bewenden lassen müssen.

Wir haben bereits vorne (Kap. 2 III C 2) gesehen, dass der Kompromiss im demokratischen Entscheidungsprozess eine wichtige Rolle einnimmt. Kompromisse werden aber im allgemeinen in oft zähen Verhandlungen zwischen den verschiedenen Parteien erarbeitet. Parlamentsverhandlungen sind hier nicht immer das geeignete Forum. Eine Möglichkeit wurde bereits erwähnt: die vorberatende Kommission. Eine andere, vielfach wirksamere, ist das persönliche Gespräch ausserhalb des Ratsaales. Die Möglichkeiten sind hier natürlich fast unbegrenzt. Alle aufzuzeigen, würde zu weit führen. Sie reichen vom Informationsaustausch zwischen Fraktionen über relativ unverbindliche Kompromissdiskussionen bis zu zähen Verhandlungen zwischen verschiedenen Fraktionen, in welchen das Motto "Gibst Du mir, so geb ich Dir" vorherrscht.

Zum einen bieten diese Diskussionen und Verhandlungen für eine Opposition natürlich grosse Einflussmöglichkeiten (abhängig natürlich vom Verhandlungsgeschick). Ich verweise dazu auf das vorne (3) zu den Kommissionen Gesagte. Zum andern ist dies nicht unproblematisch, weil diese Auseinandersetzungen nach aussen nicht transparent sind und damit nicht kontrolliert werden können. Besonders gravierend ist dies im Fall der Lobby, des Machtzusammenschlusses ausserhalb des Parlamentes.

Was schon bei "zufälligen" Absprachen ausserhalb des Ratsaales problematisch ist, wird zur Gefahr für das Funktionieren einer Demokratie, wenn es systematisch betrieben wird, in der Form der Lobby als ausserhalb des Rates wirkenden permanenten Koordinationsorganisation. Koordiniert wird vor allem die Taktik des politischen Kampfes, v. a. aber das Ausschalten möglicher Opposition. Mehrheiten werden ausserhalb des Rates, jeder Kontrolle entzogen, konstruiert und so einer Opposition von vornherein die Möglichkeit genommen, erfolgreich im Parla-

ment vorzustossen. Diese unkontrollierten Mächte, welche zudem in der Regel durch Partikular-Interessen (v.a. wirtschaftliche) verbunden sind, stellen für das Funktionieren einer Demokratie eine Gefahr dar. Die politische Auseinandersetzung geschieht nicht mehr in dem von der Verfassung dafür vorgesehenen Verfahren (in der Parlamentsdebatte), sondern in unkontrollierbaren, weil untransparenten Geheimdebatten.

Hier allerdings näher auf die rechtliche Behandlung dieses Phänomens einzugehen, würde zu weit führen.

7. Exkurs: Die parlamentarischen Hilfsdienste

Nur indirekt im Zusammenhang mit der Opposition stehen die parlamentarischen Hilfsdienste: sie bilden als Korrektiv zum Informationsvorsprung der Exekutive eine wesentliche Voraussetzung für die Parlamentsarbeit. Ich habe bereits vorne bei den parlamentarischen Mitteln (2) auf die Bedeutung der Informationslage hingewiesen. Bei allen diesen (zusätzlichen) Informationen ist das Parlament bzw. der einzelne Parlamentarier von der Regierung abhängig. Sehr oft besteht aber das Bedürfnis nach alternativer Information, welche eine wirksame Kontrolle der Regierung erst erlaubt. Diesem Zweck dienen die parlamentarischen Hilfsdienste: darunter wird ein verwaltungsähnlicher Apparat verstanden, welcher es erlaubt, umfassendere Informationsgrundlagen zu beschaffen. In der Schweiz sind die parlamentarischen Hilfsdienste allerdings nur sehr rudimentär vorhanden (ein Beispiel gutausgebauter Dienste liefert der deutsche Bundestag).

Für die Ausübung einer wirksamen Opposition sind die parlamentarischen Hilfsdienste von grosser Bedeutung, da sie gerade auch alternative Informationen bieten können (vgl. dazu GEHRIG, 306). Von daher wäre ein Ausbau auch in der Schweiz unbedingt zu fordern.

D) Opposition in der Versammlungsdemokratie

1. Zum Problem

In kleinräumigen Verhältnissen, namentlich in Gemeinden (aber auch in den Landsgemeindekantonen; vgl. dazu etwa STAUFFACHER, v.a. 18 ff; BATTELLI, 71), ist die Rechtssetzung bzw. allgemeiner die politische Beschlussfassung nicht einem Parlament, sondern direkt der Versammlung der Stimmbürger übertragen. Das bietet für die Möglichkeiten einer Opposition selbstverständlich ganz spezifische Probleme, welche

aber - ähnlich wie im Parlament - mehr im Bereiche des Soziologisch-Psychologischen als im Bereiche des Dogmatisch-Juristischen liegen. Mit den wesentlichsten dieser Probleme möchte ich mich im folgenden kurz auseinandersetzen, wobei es auch hier nur fragmentarisch geschehen kann.

2. Die theoretischen Oppositionsmöglichkeiten

Hier stehen zwei Institutionen im Mittelpunkt: das Antrags- und Diskussionsrecht und die schriftliche Anfrage.

a) das Antrags- und Diskussionsrecht

Wie der Parlamentarier in der Parlamentsdebatte, so haben die Stimmbürger das Recht, in ihren Versammlungen zu den vorliegenden Geschäften Anträge zu stellen und zu diskutieren. Hierzu gilt weitgehend, ja z. T. noch in verstärktem Masse, was bei den Parlamentariern schon gesagt wurde. Oft sind es ganz andere, psychologisch-soziologisch bedingte Faktoren, welche das Geschehen in einer Versammlung beeinflussen, so dass das Antrags- und Diskussionsrecht oft sehr theoretischen Charakter hat.

In ganz besonders starkem Masse spielen hier persönliche Fähigkeiten und Eigenschaften der votanten, bzw. möglicher Oppositionsträger (in der Regel Stimmbürger, aber auch politische Organisationen bzw. deren Vertreter) eine Rolle. So spielt z. B. die Fähigkeit zu sprechen, welche schon beim Parlamentarier für dessen Erfolg wichtig ist, hier eine entscheidende Rolle. Da es nun aber nicht jedermanns Sache ist, vor einer grösseren Menge zu sprechen und gar noch verständlich und überzeugend zu argumentieren, so sieht man leicht, dass für den einzelnen Stimmbürger das Antrags- und Diskussionsrecht nicht unbedingt grosse Bedeutung hat. So sind es denn auch vielfach die Parteien, bzw. deren geübte Sprecher, welche das Geschehen bestimmen. Andere Faktoren (dazu hinten 3) verstärken die Problematik dieses Antrags- und Diskussionsrechtes noch.

b) die schriftliche Anfrage

Meistens (v. a. in den Gemeinden) hat ein Stimmbürger das Recht, der Exekutive schriftliche Fragen aus dem Zuständigkeitsbereich des Gemeinwesens zu stellen (ähnlich der kleinen Anfrage im Parlament). Diese wird dann - so zumindest in den Zürcher Gemeinden - an der nächsten Versammlung mündlich beantwortet, wobei der Fragesteller noch Gelegenheit zu einer kurzen Stellungnahme hat (oft nur dazu, sich "befriedigt" oder "nicht befriedigt" zu erklären). Die Bedeutung für eine Opposition ist ganz ähnlich wie bei der kleinen Anfrage im Parlament: sie bietet wichtige Zusatzinformationen und erlaubt so, neue Aktivitäten

besser zu planen. Auch eine solche Frage zu stellen, ist natürlich nicht jedermanns Sache.

3. Besonderheiten der Versammlungsdemokratie

a) offene Abstimmung

Die Abstimmung in einer Versammlungsdemokratie findet fast durchwegs offen statt, d. h. durch Händeheben oder Erheben von den Bänken. Dies bringt nun die Gefahr mit sich, dass sich gesellschaftlich bedingte Abhängigkeitsverhältnisse und Konfliktsituationen auf die Versammlung übertragen. Der Angestellte enthält sich der Stimme oder stimmt sogar gegen seine Ueberzeugung aus Angst vor Repressalien des Chefs, die Frau traut sich nicht, sich in der Öffentlichkeit gegen ihren Mann zu stellen etc. Aus diesen Erscheinungen resultiert denn auch meine persönliche Abneigung gegenüber der Versammlungsdemokratie. Politische Betätigung, welche sich schon beim aktiven Politiker gelegentlich nicht vom Privatleben trennen lässt, kann auch hier für den "Durchschnittsbürger" nicht abgetrennt werden, was für viele unzumutbar ist. (Vgl. zu diesem Problem etwa HOFER, Cooperative agricola tórre bela, TA-Magazin Nr. 16 v. 17.4.1976, 11, über eine Landwirtschaftskooperative in Portugal: "Wichtige Abstimmungen sind ... geheim ... 'Wenn z. B. X mit Handerheben seine Stimme abgäbe, wäre das für fünf andere Personen der Anlass, mit oder gegen seine Person zu stimmen; das Abstimmungsergebnis wäre dann unsachlich'".)

Dies alles wirkt sich natürlich auch auf die Aktionsfähigkeit potentieller Oppositionsträger aus, was von entscheidendem Nachteil ist.

b) die leichte Manipulierbarkeit

Versammlungen von Stimmbürgern lassen sich, v. a. in Zeiten schwacher politischer Aktivität, verhältnismässig leicht manipulieren. Dies ist vor allem dann problematisch, wenn es zahlenmässig geschieht. Eine Interessengruppe kann ihre Anhänger in aller Stille mobilisieren - um den Gegner nicht auch "aufrüsten" zu lassen - und dann "geschlossen aufmarschieren". U. U. kann sie sich so die Mehrheit zur Unterstützung ihrer Anliegen sichern.

Diese Manipulation kann bewusst geschehen (wie im gerade genannten Falle): dann ist sie besonders verwerflich und stellt die Institution der Stimmbürgerversammlung in Frage. Das besondere Problem ist aber, dass bedingt durch spezifische Interessenlagen, eigentlich nie eine Versammlung ein Spiegelbild der öffentlichen Meinung, der "volonté générale" geben kann. So werden aus ganz persönlichem Interesse heraus an einer Gemeindeversammlung, an welcher die Besoldungsverordnung für das Gemeindepersonal zur Debatte steht, die Gemeindeangestellten (so-

fern sie dort stimmberechtigt sind) selbst recht zahlreich erscheinen. Ihre Interessen sind dann bald einmal übervertreten. So ist es auch Ehrensache für jeden Feuerwehrmann, an die Gemeindeversammlung zu gehen wenn ein neues - "sein neues" - Feuerwehrauto angeschafft werden soll. Der Feuerwehrkommandant, in ländlichen Gegenden oft noch so etwas wie eine Autoritätsperson, spricht noch in warmen Worten für die Sache ... und der Kredit ist so gut wie genehmigt.

Dies alles kann durch den Termin der Gemeindeversammlung verstärkt werden. In Dübendorf sind die Gemeindeversammlungen der reformierten Kirchgemeinde in der Regel im Anschluss an den Gottesdienst angesetzt. Sarkastische Bemerkung eines Gemeinderatskollegen dazu: "Bei denen ist ein Antrag schon genehmigt, wenn er gestellt ist. Da gehen ja sowieso nur die 'Frömmeler', welche jeden Sonntag in der Kirche sitzen." Vermag man da noch an Zufall zu glauben, wenn ein Renovationskredit an der Budget-Versammlung, welche als Ausnahme unter der Woche an einem Abend abgehalten wurde, als zu teuer abgelehnt wurde (Dezember 1975)?

Allerdings muss gesagt werden, dass Vieles von dem, was hier über die Versammlungsdemokratie gesagt wurde, auch für die Urnenabstimmung gilt.

E) Opposition in der Exekutive

1. Problemabgrenzung

Im folgenden möchte ich mich auf die Arbeit der Exekutive beschränken, insoweit sie sich auf die Rechtssetzung im weitesten Sinne bezieht. Also einerseits auf die Vorbereitung der Gesetzgebung und andererseits auf die Ausführungsgesetzgebung auf Verordnungsstufe. Als besonderes Problem in Bezug auf die Opposition erweist sich hier das für die Schweiz charakteristische Kollegialsystem innerhalb der Exekutivbehörden (vgl. allg. zu Opposition in Kollegialbehörden WEBER, Kampf, 332; NZZ vom 19.6.1968, Abendausgabe, Blatt 1). Die Verantwortung für Beschlüsse liegt nicht beim "verantwortlichen Minister", sondern bei der Behörde als Ganzem. Auf damit verbundene Probleme werde ich im folgenden - vor allem bei der Ausführungsgesetzgebung - näher eintreten.

Was hier nicht zur Sprache kommt, ist die Funktion der Exekutive als Spitze der Verwaltung und ihre Rechtsanwendung im Verwaltungsbereich. Dazu Näheres hinten V.

2. Die Vorbereitung der Rechtssetzung

Die Rechtssetzung wird heute fast durchwegs durch die Verwaltung und damit durch die Exekutive als deren Vertretung gegenüber den übrigen Staatsorganen, namentlich dem Parlament, vorbereitet. Dies geschieht teilweise aus eigenem Antrieb (v. a. Anpassung von Vorschriften an die Bedürfnisse der Verwaltung) oder im Auftrage des Parlamentes (oder zumindest häufig unter einem indirekten Druck desselben). Diese Tatsache an sich lässt schon klar werden, dass damit die Exekutive, vor allem natürlich der zuständige Fachminister (Ressortchef), einen enorm starken Einfluss auf die Ausgestaltung des Erlasses hat. Dadurch, dass von der Exekutive die Grundrichtung festgelegt wird, ist es dem Parlament später nur möglich, an Details zu ändern oder die Vorlage abzulehnen, was aber nicht selten durch sog. Sachzwänge (Dringlichkeit etc.) verunmöglicht wird.

Solche Einflussnahme kann natürlich theoretisch auch oppositionellen Charakter haben. Da aber die Arbeit der Exekutive (bzw. des Fachministers) meistens originäre Arbeit ist, spricht man in solchen Fällen auch nur selten von Opposition.

Das Phänomen Opposition kann aber insbesondere in den Beratungen der Exekutivbehörden in Erscheinung treten, wenn diese den vom zuständigen Minister vorbereiteten Entwurf berät, um ihn als Antrag der Gesamtbehörde dem Parlament oder der Versammlung der Stimmbürger weiterzuleiten. In diesen Beratungen ist es zumindest theoretisch möglich, dass andere Exekutivmitglieder mit ihrem Antrags- und Diskussionsrecht Opposition ausüben können. Theoretisch deshalb, weil bei der heutigen grossen Arbeitslast der Exekutivbehörden jeder Minister mit seinen eigenen Aufgaben genug zu tun hat und in der Regel kaum Zeit findet, sich über Geschäfte aus anderen Departementen so umfassend zu orientieren, dass er kompetenterweise Einfluss nehmen könnte (zu dieser Tendenz zum Departementssystem vgl. FLEINER/GIACOMETTI, 593). (Bei komplexen Aufgaben geschieht eine allfällige Einflussnahme bereits in der verwaltungsinternen Vorbereitung durch Zusammenarbeit der beteiligten Departementsvorsteher.) Der Informationsvorsprung des zuständigen Ministers blockiert häufig de facto jede Oppositionsmöglichkeit anderer Exekutivmitglieder.

So hat sich denn auch da und dort die an und für sich bedenkliche Praxis eingespielt, dass - wenigstens bei weniger bedeutungsvollen Geschäften - ohne wichtigen, meist fachlich bedingten Grund, dem zuständigen Ressortchef nicht "dreingepuscht" wird (so z. B. im Dübendorfer Stadtrat häufig bei Wahlen von beratenden Kommissionen). Die fachliche Legitimation zur Opposition hat in der Regel am ehesten der Finanzminister, nämlich überall dort, wo eine Vorlage finanzielle Konsequenzen hat.

Die hier ausgeübte Opposition ist in zweierlei Hinsicht von relativ geringer Bedeutung: Zum einen ist sie von aussen kaum als solche zu erkennen (woran u. a. auch das Kollegialsystem schuld ist; dazu nachfolgend 3 und hinten 4 b Näheres). Zum andern ist der Einfluss hier nicht definitiver Natur, sondern unterliegt der Kontrolle durch das Parlament.

3. Die Ausführungserlasse

Ganz anders zu beurteilen ist das Problem der Opposition in der Exekutive beim Erlass von Ausführungsbestimmungen. Ein dort ausgeübter Einfluss ist definitiver Art und untersteht - in beschränktem Masse - höchstens der richterlichen Kontrolle, welche aber in dieser Hinsicht meist sehr unzulänglich ist.

Auch hier gilt natürlich das vorhin (unter 2) Gesagte. Die Ausführungsbestimmungen werden in der zuständigen Verwaltungsabteilung unter Führung des zuständigen Ministers vorbereitet. Sein Einfluss ist deshalb auch hier der grösste. In den Beratungen der Gesamtbehörde spielt die oppositionshemmende Wirkung seines Informationsvorsprunges ebenfalls. Dies ist aber hier deshalb bedenklich, weil diese Beschlüsse keiner weiteren Sanktionen mehr unterstehen. Spielt in dieser Phase die Oppositionsmöglichkeit nicht, so ist das vom demokratischen Gesichtspunkt aus unbefriedigend (FLEINER/GIACOMETTI sehen die Tendenz zur Verordnung auch als "gefährlich für das Prinzip der Gewaltentrennung" an, 771).

Es ist deshalb die heute zu beobachtende Tendenz, immer mehr politische heikle Entscheide in die Ausführungsbestimmungen zu verlegen, sie damit an die Exekutive zu delegieren, zu verurteilen, weil dadurch de facto jede Oppositionsmöglichkeit ausgeschlossen wird. Dies ist insbesondere deshalb problematisch, weil dadurch die Opposition im Parlament umgangen werden kann. Am schwersten sind davon diejenigen politischen Gruppierungen betroffen, welche nicht in der Exekutive vertreten sind. Sie verlieren so jeden Einfluss.

Aber auch für Gruppierungen, welche an der Regierung beteiligt sind, bedeutet das vielfach de facto den Ausschluss ihrer Oppositionsmöglichkeiten, weil die Opposition innerhalb der Exekutive eben nur mangelhaft oder gar nicht funktioniert, wie bereits ausgeführt.

Das Verlagern von politischen Entscheiden auf die Ebene der Exekutive ist aber auch aus einem anderen Grund problematisch. Selbst wenn dort eine Opposition funktionieren würde, so wäre diese nach aussen kaum zu erkennen. Daran ist das Kollegialsystem schuld. Der Entscheid gilt letztlich als Entscheid der ganzen Behörde (so ausdrücklich BV 103; zum Kollegialsystem im Bund vgl. FLEINER/GIACOMETTI, 592 ff). Welche Aus-

einandersetzungen stattgefunden haben und was schliesslich den Entscheid bewirkt hat, wird nach aussen nicht ersichtlich. Opposition ist aber eine Handlung, welche letztlich immer auch auf die öffentliche Meinung Einfluss zu nehmen sucht. Erfolge der Opposition (auch deren Misserfolge, wenn sie mit entsprechenden Argumenten umgeformt werden!) sollen die Träger bestätigen und ihre politische Stellung (bei den nächsten Wahlen) verbessern helfen (dies gilt vor allem für die oppositionelle Tätigkeit von Parteien). Damit verstärken sich wiederum die Einflussmöglichkeiten und damit die Möglichkeiten, Opposition (v.a. erfolgreiche) zu betreiben. Wegen des Kollegialsystems und der geheimen Beratungsweise in der Exekutive werden dort ausgeübte Oppositionshandlungen für Aussenstehende nicht transparent und können deshalb auch nicht propagandistisch ausgewertet werden. Auch regierungsbeteiligte Parteien sind deshalb darauf angewiesen, im Parlament Opposition treiben zu können. Sie werden also ebenfalls durch ein Verlagern heikler politischer Entscheide auf untere Stufen eingeschränkt.

Wie stark in solchen Fällen das Kollegialsystem wirkt, konnte ich in meiner Arbeit als Gemeinderat immer wieder erfahren. Spricht man Exekutiv-Vertreter auf das Meinungsbild innerhalb der Exekutive an, so kommt regelmässig als Antwort, es sei dies ein Beschluss des Gesamstadtrates und nicht seine oder eines andern Privatansicht. Gleiches konnte ich auch immer wieder innerhalb der eigenen Fraktion beobachten. Verstärkt wird dieses Phänomen einerseits noch durch die Geheimhaltungspflicht über Interna der Exekutive und andererseits durch eine nicht allzusehr überstarke Identifikation einzelner Mitglieder mit der Gesamtbehörde (vgl. dazu etwa auch HASBACH, 177 f, welcher allerdings das Kollegialsystem m. E. aus einer etwas falschen Sicht sieht).

4. Exkurs: Das Problem der Regierungsbeteiligung

Ich möchte hier in der Form eines Exkurses kurz auf ein Problem eingehen, welches sich für Parteien, welche aufgrund ihrer Zielsetzung häufiger als andere oppositionell tätig werden, stellen kann: die Frage der Regierungsbeteiligung. Es ist dazu - namentlich auch in den Reihen meiner Partei - bereits sehr viel gesagt und geschrieben worden. Wenn ich hier darauf zu sprechen komme, so deshalb, weil das Problem der Regierungsbeteiligung sehr eng mit den eben beschriebenen Problemen zusammenhängt.

Die Frage der Regierungsbeteiligung ist vor allem von zwei Gesichtspunkten aus zu beurteilen: Einmal ist zu überlegen, ob sich eine Regierungsbeteiligung für tendenziell oppositionsfreudige Parteien lohnt, wenn man bedenkt, dass dort die Oppositionsmöglichkeiten de facto relativ gering sind (a). Zum zweiten kann sich aus der Regierungsbeteiligung eine Hemmung auch für Oppositionshandlungen im Parlament und im Bereiche der öffentlichen Meinung geben (b).

a) Lohnt sich eine Regierungsbeteiligung?

Die Beantwortung dieser Frage ist natürlich stets von subjektiven Wertvorstellungen abhängig. Dennoch gibt es gewisse Tatsachen, welche nicht übersehen werden dürfen. Politik ist eine Sache der Realität und nicht der Theorie. Deshalb sollten auch realistische Ueberlegungen die Entscheidung beeinflussen.

Ich habe vorne (3) gezeigt, dass heute immer mehr umstrittene politische Entscheide - aus welchen Gründen auch immer - in die Ausführungsbestimmungen verlegt werden. Das bedeutet für Parteien und andere Gruppierungen, welche nicht an der Regierung beteiligt (oder in anderer Terminologie: nicht in den Exekutivorganen vertreten) sind, dass ihnen praktisch endgültig jede Einflussmöglichkeit auf die Entscheide (und damit natürlich die Möglichkeit, Opposition zu treiben) genommen wird. Ist die Partei in der Exekutive vertreten, so hat sie zumindest theoretisch die Möglichkeit, Einfluss zu nehmen. Allein aber die theoretische Möglichkeit und die Tatsache, dass es gelegentlich doch funktioniert, dürfen nicht übersehen werden.

Das gleiche Phänomen, was eine Opposition innerhalb einer Exekutive nahezu verunmöglicht, die Tatsache nämlich, dass trotz formellem Kollegialsystem de facto doch in vielen Bereichen ein fast reines Departementalsystem mit verantwortlichen Ministern besteht (das gilt wohl - wenn auch in unterschiedlichem Masse - auf allen drei Stufen), schafft in beschränktem Rahmen eine recht weitgehende Einflussmöglichkeit. Nämlich in jenem Ressort, welchem der Vertreter dieser "oppositionellen" Partei vorsteht. Was dort geleistet wird, ist dann weniger Opposition als konstruktive Staatsgestaltung. Ich habe aber schon vorne (Kap. 2 II B 1) betont, dass in einer Demokratie Opposition immer konstruktiver Natur sein muss. Diese Möglichkeiten der konstruktiven Gestaltung in einem Teilbereich des Staatswesens macht m.E. die Frage nach dem Sinn einer Regierungsbeteiligung überflüssig. Wer diese Möglichkeiten nicht als positiv zu werten vermag, geht m.E. von einem falschen Oppositions- und vor allem von einem falschen Demokratieverständnis aus.

Etwas ist hierbei allerdings noch nicht zur Sprache gekommen: die Verteilung der Ressorts. Die Mehrheitsparteien werden natürlich darauf bedacht sein, potentiellen Oppositionsträgern möglichst "harmlose" Departemente zu übertragen. In der heutigen komplexen Staatsstruktur ist aber wohl kaum ein Departement so "harmlos", dass darin reformerische Kräfte nicht zum Zug kommen könnten. Das setzt allerdings eines voraus: der Vertreter der "oppositionellen" Partei muss mehr noch als Vertreter der "Mehrheitsparteien" besondere persönliche Qualitäten haben. Dies ist allerdings ein Problem, das im Rahmen dieser Arbeit nicht mehr behandelt werden kann. Dazu nur soviel: Für die "oppositionelle" Partei ist es sicher besser, keinen Regierungsvertreter zu besitzen, als einen, welchen die Mehrheit aufdrängt, weil sie weiss, dass er leicht-

ter zu beeinflussen, weniger konsequent, also für sie weniger "gefährlich" ist. (Dies ist allerdings meine persönliche Meinung.)

b) Loyalitätskonflikte bei Regierungsbeteiligung?

Immer wieder taucht bei "oppositionellen" Parteien mit Regierungsbeteiligung das Problem auf, dass die Mitarbeit und die Mitverantwortlichkeit für Regierungsentscheide die Partei in ihrer Möglichkeit, innerhalb der Parlamentes und in der Öffentlichkeit oppositionell tätig zu sein, einenge. Es entstehe eine Art Loyalitätskonflikt. Dass ich dazu im Titel ein Fragezeichen gesetzt habe, will andeuten, dass ich an der Echtheit dieses Konfliktes und vor allem an der Richtigkeit der daraus abgeleiteten Forderungen ("in die Opposition zu gehen", Rückzug aus der Exekutive) zweifle.

Die eigentliche Ursache für diesen Konflikt liegt natürlich im Kollegialsystem begründet. Schlussendlich trägt die Gesamtbehörde die Verantwortung für einen Beschluss (z. B. eine Vorlage), d. h. jede an der Regierung beteiligte Partei ist demzufolge mitverantwortlich. Kann sich eine Partei nicht mit dem Beschluss identifizieren, so kann sie dies nicht so ohne weiteres öffentlich bekunden, namentlich kann sie im Parlament nicht dagegen Stellung beziehen. Wenigstens kann sie nicht als Argument zu ihrer Rechtfertigung vorbringen, sie sei schon in der Exekutive dagegen gewesen (eben wegen des Kollegialsystems; vgl. dazu SCHUERMAN, 86). Diese Hemmung ist zwar psychologisch verständlich. Sie ist aber m. E. keineswegs unbedingt hinzunehmen. Um dies zu verstehen und weil die Ursache im Kollegialsystem liegt, ist es nötig, sich damit noch einmal kritisch auseinanderzusetzen.

M. E. ist das Kollegialsystem eine höchst problematische Institution. Dies vor allem deshalb, weil sie ein politisches Spannungsfeld, welches nun einmal vorhanden ist, ja in einer Demokratie vorhanden sein muss, überdeckt. Es wird der falsche Eindruck erweckt, die Regierung sei ein einheitliches Gebilde, und politische Konflikte werden nicht transparent gemacht (womit das Kollegialsystem zu einer Fiktion wird; vgl. dazu das Beispiel bei SCHUERMAN, 88 f.). Dies verunmöglicht dem Parlament, mehr aber noch den Stimmbürgern, die Kontrolle über die Regierungstätigkeit (v. a. die personelle Kontrolle). Es sollte deshalb versucht werden, diese "Schweigemauer" zu durchbrechen.

Von daher gesehen, wäre es eben auch eine mögliche Aufgabe einer Opposition, diese Hemmung eben nicht als solche zu empfinden und ganz bewusst im Parlament gegen Regierungsanträge zu agieren (vgl. dazu STEINER, Problem, 2). (Ueber diese Freiheit war man sich bei der Erweiterung der parteipolitischen Basis des Bundesrates offenbar im Klaren, vgl. SCHUERMAN, 86. Es gab ja bereits früher - entgegen der landläufigen Meinung - Opposition durch Regierungsparteien, GRUNER, Regierung, 23. Zu eng scheint mir der Spielraum einer Opposition durch

Bundesratsparteien bei MUELLER, in NZZ Nr. 1047 v. 10.3.1967, zit. bei GRUNER, Regierung, 31, welcher den Bundesratsparteien ein Recht auf Opposition nur bei solchen Vorlagen zugesteht, "die nicht einen integrierenden Bestandteil des Regierungsprogrammes bilden". Vgl. in diesem Zusammenhang die Bemerkung von NR Frau UCHTENHAGEN zur sog. Konkordanzdemokratie, ABull NR 1977 1181 r. Sp.) Allerdings, und das darf in seiner Bedeutung nicht unterschätzt werden, geht es hier vor allem auch um psychologische Probleme, welche wohl dann am stärksten sind, wenn in einer Parlamentsdebatte der Vertreter der Regierung der eigenen Partei angehört.

Wenn man sich über diese psychologischen Probleme und ihre politische Bewältigung auch streiten kann, so scheint mir doch die Schlussfolgerung, welche immer wieder daraus gezogen wird, nämlich aus der Regierung auszutreten und "in die Opposition zu gehen", falsch zu sein. Ihr liegt m. E. ein Ueberlegungsfehler zugrunde. "Die Opposition", d. h. eine konstant der Regierung (und damit der politischen Mehrheit) entgegengesetzte Kraft, gibt es in einem demokratischen System wie jenem der Schweiz nicht, ja kann es sie nicht geben.

Opposition ist immer nur punktuell möglich, wenn auch beeinflusst von einer generellen Zielsetzung. Die direkte Demokratie beruht auf der politischen Mitverantwortung möglichst Vieler. Deshalb kann es keine von dieser Mitverantwortung losgelöste Kraft geben. Eine solche Grundsatz-Opposition wäre auch nicht mehr konstruktiv, wie sie in einer direkten Demokratie, ja eigentlich in jedem System zu sein hat (anders zu dieser Frage SCHUERMANN, 90 f).

Ist eine Partei de facto (aus v. a. psychologischen Gründen) auch manchmal daran gehindert, Opposition zu treiben, wenn sie an der Regierung beteiligt ist, so wird auch dieser Nachteil m. E. durch die vorne (a) aufgeführten direkten Einflussmöglichkeiten wettgemacht (vgl. meine dort angebrachten Bemerkungen).

IV. OPPOSITION UND OEFFENTLICHE MEINUNG

A) Einleitung

1. Allgemeines

Wir bewegen uns nun immer weiter weg von institutionalisierten Einflusskanälen demokratischer Willensbildung, zusehends im Bereich von psychologisch-soziologischen Vorgängen innerhalb der Gesellschaft. Sie sind mit juristisch-dogmatischen Begriffsklassierungen nicht mehr erfassbar, durch positives Recht kaum geordnet. Ihre Analyse obliegt dem Sozialpsychologen.

Trotzdem ist es nötig, um das Phänomen "Opposition" in der direkten Demokratie möglichst umfassend umreissen zu können, auch auf diesen - m.E. wohl grössten - Bereich einzugehen. Das Recht ist eine relativ starre Dimension, welche gesellschaftliche Vorgänge nur sehr rudimentär erfassen kann. Dies gilt m.E. in besonderer Weise dort, wo es das Recht mit gesellschaftlichen Machtverhältnissen zu tun hat, u.a. auch im Bereiche der politischen Willensbildung (Aehnliches gilt z.B. auch im Familien- oder im Gesellschaftsrecht).

Ich werde im folgenden einige Problemkomplexe näher beleuchten, welche für die Opposition von besonderer Wichtigkeit sind. So die Möglichkeiten einer Opposition, auf die Willensbildung im Hinblick auf Volkssentscheide einzuwirken (B). Ferner kann eine Opposition die öffentliche Meinung für neue Probleme sensibilisieren, noch ehe diese in einem institutionalisierten Verfahren einer Lösung zugeführt werden (C). Sodann wird auf die propagandistische Auswertung oppositioneller Tätigkeit als einer Art Rückkoppelungseffekt einzugehen sein (D). Dies sind sicher nicht alle Wirkungsbereiche einer Opposition. Aber eine umfassende Darstellung in diesem Bereich ist kaum möglich.

Alle diese Wirkungsbereiche stehen im Zusammenhang mit einer Beeinflussung der öffentlichen Meinung (dazu nachfolgend 2). Oeffentliche Meinung steht aber in engem Zusammenhang mit den Massenmedien. Ich verweise hierzu auf das dort (vorne Kap. 3 V) Gesagte. Gerade im Bereiche der öffentlichen Meinung zeigt sich die Doppelstellung der Massenmedien sehr deutlich.

2. Die öffentliche Meinung

Der Begriff der "öffentlichen Meinung" gehört zu jenen Begriffsbildungen in der politischen Wissenschaft, welche zwar vielseitig gebraucht werden, von denen aber die Wenigsten ganz genau wissen, was darunter zu verstehen ist (ähnlich wie etwa die Begriffe "die öffentliche Hand", "der Staat", "die Opposition"). Der Hinweis von SCHNYDER VON WARTENSEE auf seine Ähnlichkeit mit einem "Chamäleon (...), das je nach Ort und Anwendung seine Farbe verändert" (5), ist durchaus zutreffend (vgl. zur mangelnden Präzision des Begriffes auch ENGLER, 206 f u. dort zit. Lit.).

Die öffentliche Meinung ist in erster Linie ein "psycho-soziales Phänomen" (SCHNYDER VON WARTENSEE, 2; KALT, 18). Es ist deshalb im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich, in die Tiefen dieses Begriffes vorzudringen.

Man ist geneigt, die öffentliche Meinung als fiktive Summe von Einzelmeinungen, "die irgendwie ähnlich gerichtet sind" (SCHNYDER VON WARTENSEE, 14) zu verstehen. Aber allein die Bildung der Einzelwille ist ein höchst komplexer Vorgang (vgl. ders., 19 ff). Die Bildung der öffentlichen Meinung, welche sicher Ausfluss von Einzelmeinungen ist, wird ihrerseits durch zahlreiche psychologische und soziologische Faktoren beeinflusst. Das ist auch der Grund, weshalb gerade Opposition im Bereich der öffentlichen Meinung nur sehr schwer zu erfassen ist: sie kann auf die Beeinflussung einzelner dieser zahlreichen Faktoren gerichtet sein.

Die öffentliche Meinung findet irgendwie ihren Niederschlag auch in den Entscheidungen des Volkes, in der politischen Willensbildung (differenziert hierzu SCHNYDER VON WARTENSEE, 8, 13, 50 ff; ferner KALT, 18 f). Gerade dies ist aber der Grund, weshalb der Opposition in diesem Bereich eine sehr grosse Bedeutung zukommt. (Vgl. zum Begriff der öffentlichen Meinung die Arbeit von SCHNYDER VON WARTENSEE, v. a. 6 ff; ENGLER, 202 f, 206 ff; IONESCU/MADARIAGA, 26 ff; zur Bedeutung der öffentlichen Meinung in der Demokratie auch KRUEGER, 452 f; BLOCH, 41 ff; KALT, 17 ff; ZIPPELIUS, 86, 135 ff.)

Wenn im folgenden von Beeinflussung der öffentlichen Meinung die Rede ist, so soll darunter vor allem auch die Beeinflussung möglichst vieler Einzelmeinungen verstanden werden, da diese doch den Ursprung der öffentlichen Meinung bilden (wobei klar ist, dass die öffentliche Meinung selbstverständlich ihrerseits die Bildung von Einzelmeinungen beeinflusst, wir es hier also mit einer Interdependenz zu tun haben).

B) Politische Willensbildung im Hinblick auf Volksentscheide

1. Allgemeines

Es geht im folgenden darum, die Einflussmöglichkeiten einer Opposition im Vorfelde demokratischer Entscheidungsprozesse und die Voraussetzungen dazu näher darzustellen. Ich beschränke mich dabei auf Urnenentscheide. Die Beeinflussung von Entscheiden in der Versammlungsdemokratie wurde bereits vorne (III D) behandelt.

Dabei sind zwei Bereiche zu trennen. Ein erster, welcher die Voraussetzungen für wirksame Opposition darstellt; die Information über die Vorlagen (v. a. von Seiten der Behörden; nachfolgend 2). Der zweite Bereich sind die effektiven Einflusskanäle; publikumswirksame Mittel der Beeinflussung der öffentlichen Meinung (hinten 3).

2. Informationsbeschaffung über die Vorlage

Damit eine Opposition ihre Wirkung entfalten kann, ist sie auf möglichst umfassende, d. h. objektive Informationen angewiesen. Dies gilt selbstverständlich für sämtliche Bereiche der Opposition. Während aber in anderen Zusammenhängen institutionalisierte Informationskanäle und Möglichkeiten der Informationsbeschaffung bestehen (im Parlament z. B. durch die Kommissionen, die parlamentarischen Vorstösse, durch die einen Antrag begleitende Botschaft; in der Versammlungsdemokratie etwa durch die Weisungen der Behörden und durch das Anfragerecht), fehlen diese im Zusammenhang mit Urnenabstimmungen weitgehend oder sind sie nur ungenügend ausgebildet. Es rechtfertigt sich deshalb, hier näher darauf einzutreten.

a) der beleuchtende Bericht

(Zur Terminologie: es bestehen zahlreiche verschiedene Bezeichnungen für dieselbe Institution: im Kt. Zürich wird die Bezeichnung "beleuchtender Bericht" verwendet, während man in den Zürcher Gemeinden z. B. von "Weisungen" spricht.)

Vielerorts begleitet die Exekutive den Antrag an die Stimmbürger, über eine Vorlage an der Urne zu entscheiden, mit einem beleuchtenden Bericht, welcher Aufschluss über die Hintergründe, Sinn, Zweck und allfällige Auswirkungen der Vorlage geben soll. Diese Berichte sind, wenn sie auch sehr häufig von ihrem Umfang her abschrecken und deshalb gar nicht gelesen werden, für die Orientierung der Stimmbürger von grösster Wichtigkeit. Gerade deshalb sollte ihrem Inhalt und ihrer Gestaltung (letztlich auch der äusseren) grösste Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Nicht zu Unrecht sind diese beleuchtenden Berichte in jüngster Zeit immer mehr der Kritik ausgesetzt worden. Nicht selten fehlte ihnen das nötige Mass an Objektivität, enthielten sie Verzerrungen oder gar Unwahrheiten (z. B. über Initiativen, welche zur Ablehnung empfohlen werden sollten). Wir stossen damit natürlich an eines der zentralsten Probleme des Informationsaustausches. Die Information sollte in ihrem Gesamtbild objektiv sein. Hier von der Exekutive zu verlangen, in ihrer Information Objektivität zu wahren, ist m. E. nicht der richtige Weg zu diesem Ziel. Die Exekutive ist ganz eindeutig "parti pris" in einem solchen Verfahren. Dahinter stehen letztlich Menschen mit eigenen Ansichten. Von ihnen Objektivität zu verlangen, hat - psychologisch bedingte - Grenzen; Niemand kann über seinen eigenen Schatten springen. D. h. man muss Objektivität anders zu erreichen suchen. Ähnlich, wie man von Medienschaffenden nicht absolute Objektivität verlangen kann, sondern nur, dass sie dafür sorgen, dass die Interessen in ihrem Medium gleichmässig verteilt zum Zuge kommen, so ist auch von der Exekutive zu verlangen, dass den Gegeninteressen, der Opposition also, ein "Gegendarstellungsrecht" (hier im untechnischen Sinne) gewährt wird, d. h. dass die Gegnerschaft der Vorlage Gelegenheit erhält, im beleuchtenden Bericht ebenfalls zum Zuge zu kommen (vgl. dazu im Bund Botsch. politische Rechte, BBl 1975 I 1333 f, Komm. zu Art. 11 II; vgl. dazu auch hinten 4 a).

b) Informationsveranstaltungen

In kleinräumigen Verhältnissen besteht auch die Möglichkeit, die Politiker an einer Orientierungsversammlung über die Vorlagen einer Urnenabstimmung zu informieren (STAUFFACHER sieht darin wesentliche Vorteile gegenüber anderen Informationsquellen, 26 f). Diese haben den entscheidenden Vorteil, dass sie dem Stimmbürger erlauben, durch gezielte Fragen seine Information zu vervollständigen. Selbstverständlich ist auch hier zu fordern, dass die Information ausgeglichen ist, namentlich die Argumente der Gegner an solchen Veranstaltungen ebenfalls zum Zuge kommen. Es wären also kontradiktorische Veranstaltungen zu fordern. (Hier bietet sich auch eine Möglichkeit für politische Parteien, als Informationsmittler zu wirken; vgl. dazu hinten 3 b)

Diese Orientierungsversammlungen sind m. E. vor allem in Gemeinden sinnvoll, welche eine gemischte Organisation mit Versammlungsdemokratie und Urnenabstimmung haben, wobei jeweils für Geschäfte besonderer Tragweite die Urnenabstimmung vorgesehen ist. Hier findet keine öffentliche Beratung der Vorlage statt. Sie gelangt direkt von der Exekutive an die Stimmbürger. So fehlen auch Vorinformationen, welche in anderen Systemen z. B. aus öffentlichen Parlamentssitzungen herrühren. Ich habe bereits in einer früheren Arbeit in diesem Zusammenhang eine neue Institution vorgeschlagen (welche analog z. B. heute auch in den Landsgemeindekantonen diskutiert wird); die Schaffung einer vorberatenden Gemeindeversammlung, welche aber keine Beschlüsse fasst. Diese blei-

ben der Urnenabstimmung vorbehalten.

In grossräumigen Verhältnissen bieten die Massenmedien einen möglichen Ersatz für das Forum der Stimmbürger-Versammlung. Die Exekutive und Vertreter der Gegnerschaft orientieren in den Massenmedien über eine Vorlage. V. a. das Radio kann hier eine versamlungsähnliche Situation herstellen (das Fernsehen könnte sie ebenso, praktiziert es allerdings viel seltener), indem die Radiohörer Gelegenheit erhalten, direkt in die Sendung anzurufen und Fragen zu stellen oder diese im voraus schriftlich einzureichen. Gerade diese Möglichkeiten der Massenmedien sollten vermehrt ausgeschöpft werden.

Eines muss ich einschränkend zu den Orientierungsveranstaltungen allerdings sagen: Meine Erfahrungen bisher zeigten - leider -, dass man sich davon nicht allzuviel erhoffen darf. Der grösste Teil der Besucher solcher Veranstaltungen sind parteigebundene Stimmbürger, welche ihre Informationen eben weitgehend aus der Partei beziehen. Sie erfahren dann in der Regel nicht sehr viel Neues und benutzen diese Veranstaltung nicht selten als Anlass zu einem parteipolitischen Geplänkel mit den Gegnern. Es spielt hier das allgemeine Problem der Reaktivierung politisch abstinenter Stimmbürger eine Rolle, für welches bis heute noch keine Lösung gefunden wurde.

c) Werbung durch die Exekutive

Eines der im Zusammenhang mit der Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch die Exekutive wohl heikelsten Probleme ist die Werbung durch die Exekutive. Diese kann vor allem durch Affichen in öffentlichen Gebäuden, aber auch durch Aufstellen von öffentlichen Plakatständern, durch Verteilen von Flugschriften an Benutzer öffentlicher Anstalten etc. geschehen. Oft ist der Uebergang zwischen Information und Werbung fliessend. So stellte vor der U-Bahn-Abstimmung in der Stadt Zürich (1973) die Stadtverwaltung an den künftigen Haltestellen der U-Bahn Plakatsäulen auf, welche die Zugänge zu diesen Haltestellen markieren sollten. Diese Massnahme an sich erscheint sinnvoll und erlaubt dem Stimmbürger, sich ein genaueres Bild vom Projekt machen zu können. Die Art der Gestaltung der auf diesen Säulen angebrachten Plakate war allerdings mehr Werbung als Information. Es war denn auch nicht verwunderlich, dass ein Grossteil dieser Plakate mit Gegenpropaganda überklebt oder verunstaltet wurde (rechtlich gesehen als Sachbeschädigung an öffentlichem Eigentum zu qualifizieren; vgl. meine Ausführungen zur Pönalisierung einer Opposition vorne I B 2 b).

Abstimmungspropaganda durch die Exekutive ist m. E. - nebst vielen politischen - auch aus einem rechtlichen Grund unzulässig. Mit diesen Werbeaktionen werden Steuergelder für etwas ausgegeben, von welchem noch gar nicht feststeht, ob es von den Stimmbürgern gewünscht wird. Es sind aber diese Ausgaben auch nicht notwendig, wie etwa jene für die

Planung, wo natürlich auch Geld (oft sogar sehr viel) für etwas ausgegeben wird, worüber erst noch entschieden werden muss.

3. Die Informationsmittler

a) die Massenmedien

Die wichtigsten Informationsmittler sind naturgemäss die Massenmedien. Dies in doppeltem Sinne: Zum einen ist es Aufgabe der Massenmedien, der Exekutive (aber auch politischen Gruppierungen) als Medien für deren Information zu dienen. Zum andern ist es eine der wichtigsten Aufgaben der Medienschaffenden, politische Informationen und Orientierungshilfen für die Stimmbürger bereitzustellen und diese möglichst objektiv weiterzugeben.

Zu dieser Informationsvermittlung gehört neben der Kommentierung und Erläuterung von Regierungsvorlagen (z. B. für Volksabstimmungen) auch schon die Berichterstattung über die Vorlage an das Parlament (dazu werden heute häufig Pressekonferenzen abgehalten) und vor allem eine möglichst vielseitige Berichterstattung über die Parlamentsverhandlungen. Hier nimmt vor allem auch das Fernsehen eine wichtige Rolle ein: es besteht heute die Möglichkeit, Parlamentssitzungen live zu übertragen. (Damit sind auch für den Parlamentarier neue Wege offen; vgl. zu den "zum Fenster hinaus" gehaltenen Reden etwa KRUEGER, 453 f.)

b) die politischen Parteien

Im Zusammenhang mit der Informationsbeschaffung im Bereiche der Willensbildung in demokratischen Entscheidungsprozessen kommt den politischen Parteien eine ganz zentrale Stellung zu. Sie spielen also nicht nur als Träger von politischen Aktivitäten eine Rolle, sondern nehmen auch als Informationsmittler eine sehr wesentliche Aufgabe wahr (so etwa PAUL, 28). In dieser Verpflichtung zur Weitergabe von Informationen zeigt sich eben auch die besondere, staatsorganähnliche Stellung der politischen Parteien innerhalb eines Staatswesens.

Die Parteien beziehen ihre Informationen u. a. von ihren Behördenmitgliedern und geben sie in ihren Versammlungen an die Mitglieder weiter. Daneben besteht natürlich auch die Möglichkeit, solche Informationen an Outsider abzugeben (z. B. durch Organisationen von "überparteilichen" Informationsveranstaltungen). Darin, dass diese Funktionen heute nur ungenügend erfüllt werden, kann eine Ursache für die Krise der politischen Parteien liegen (dazu REICH, 11).

Die Verarbeitung dieser Information in der Diskussion leistet einen wichtigen Beitrag zur Bildung der öffentlichen Meinung. Ihre Auswirkungen und das Zustandekommen der Parteimeinung müssen aber Gegenstand an-

derer Abhandlungen sein. Vor allem das Problem der innerparteilichen Demokratie steht hier im Vordergrund.

4. Die Einflussmöglichkeiten einer Opposition

a) Mitbenützung der Informationskanäle der Exekutive

Wie wir vorne (2) schon angedeutet haben, wäre die Exekutive eigentlich verpflichtet, objektive Informationen zu liefern. Da sie dies aber naturgemäß nicht - oder nur beschränkt - kann, so muss man sie verpflichten, ihren Informationen auch jene der Gegenseite anzuschliessen. So wäre z. B. einer Opposition die Möglichkeit zu geben, ihre Gegeninformation in die Weisung der Exekutive einzubauen bzw. ihr anzugliedern. Dadurch, dass diese Gegeninformation in einer amtlichen Publikation erscheint, gewinnt sie das nötige Gewicht.

Die hiergegen erhobenen Einwände sind kaum grundsätzlicher, vielmehr praktischer Art. So etwa der Hinweis auf die mangelnde Organisation der Gegnerschaft. Diese praktischen Probleme sind aber m. E. alle zu lösen und dürfen niemals Grund dazu sein, eine sinnvolle und nötige Institution nicht einzuführen.

Weniger problematisch ist die Teilnahme der Gegnerschaft an Orientierungsveranstaltungen der Exekutive. Es erübrigt sich, hier näher darauf einzutreten.

b) das weite Feld der politischen Propaganda

Wir bewegen uns hier nun in jenem weiten Feld der politischen Handlungen, welche nur indirekt vom Recht erfasst sind, nämlich nur insoweit, als gewisse Extremformen beschränkt werden sollen. So untersteht natürlich auch politische Propaganda unserer Rechtsordnung als Ganzem: so gelten für politische Propagandaschriften die gleichen presserechtlichen Strafbestimmungen wie für alle Publikationen, untersteht ein Insertionsvertrag auch für ein politisches Propagandainserat den gleichen Bestimmungen wie jener für ein Stelleninserat.

Bei der politischen Propaganda handelt es sich um die wohl wichtigste Einflussmöglichkeit einer Opposition. Hier aber auf das weite Feld der politischen Propagandaaktionen - in unserem Fall eben Propagandaaktionen für die Opposition - näher einzutreten, würde den Rahmen dieser Arbeit bei weitem übersteigen, zumal es sich hierbei weniger um juristische als um sozialpsychologische und medienwissenschaftliche Probleme handelt.

Dennoch soll ein für die Opposition sehr wesentliches Problem kurz umrissen werden. Hauptträger propagandistischer Aktionen sind die Mas-

senmedien. Nun stellt sich hier nicht selten das Problem, dass die politischen Minderheiten nur schwer Zugang zu den Massenmedien erhalten, weil diese in den Händen der politischen Mehrheit liegen. Dies zeigt sehr deutlich, wie wichtig es hier ist, rechtliche Sicherungen zur Ausgleicheung des Macht-Ungleichgewichtes zu schaffen. Ein sehr wesentliches Element ist die Presseförderung, welche es auch einer kleinen Minderheit erlauben soll, mit vernünftigem Aufwand eigene Publikationsorgane zu unterhalten. Bei Radio und Fernsehen sind eine möglichst unabhängige Trägerschaft (vgl. dazu etwa KRUEGER, 218 f) sowie Programmvorschriften nötig, welche die Medienschaffenden verpflichten, auch Minderheiten zum Zuge kommen zu lassen (und zwar in ausgeglichener Masse!). (Zu dieser Problematik vgl. z.B. LOEWENSTEIN, 358 ff.)

C) Sensibilisierungsprozesse

Eine wichtige Aufgabe einer Opposition kann auch sein, die Öffentlichkeit, d.h. die Summe der Individuen, auf ein Problem überhaupt erst aufmerksam zu machen. Sehr oft ist es nötig, bevor konkrete Vorstösse erfolgen können, überhaupt erst klar zu machen, dass etwas ein Problem ist, ein "Problembewusstsein" zu erreichen. Man spricht hier von Sensibilisierungsprozessen in der Gesellschaft.

Es ist dies also ein sehr früher Ansatzpunkt der Opposition, zugleich aber ein sehr wichtiger und notwendiger. Sehr oft ist es das grössere Verdienst, ein Problem erkannt, als dafür eine (u.U. sehr naheliegende) Lösung gefunden zu haben.

In diesem Bereich oppositioneller Tätigkeit kommt den Wissenschaften zentrale Bedeutung zu, vorab natürlich den Naturwissenschaften, nicht zuletzt aber auch den Gesellschaftswissenschaften, namentlich der Rechtswissenschaft. Habe ich vorne (Kap. 3 V B 2) eine Art Pflicht zur Opposition für den Medienschaffenden stipuliert, so gilt das noch viel mehr für den Wissenschaftler. Er allein besitzt aufgrund seiner speziellen Kenntnisse die Möglichkeit, Probleme zu erkennen und u.U. deren Lösung anzubieten. M.E. trifft ihn eine moralische Verpflichtung, von seinen Erkenntnissen Gebrauch zu machen und solche Sensibilisierungsprozesse einzuleiten. Dazu stehen ihm natürlich die Medienschaffenden zur Verfügung, deren Aufgabe es ja eben sein soll, derartige Erkenntnisse in moderierter Form weiterzugeben (besondere Bedeutung kommt hier dem wissenschaftlichen Journalismus zu). Es ist deshalb auch falsch, Populärwissenschaften - auch im Bereiche der Jurisprudenz - negativ zu beurteilen. Sie allein kann solche Sensibilisierungsprozesse wirksam beeinflussen.

Von daher ist es z. B. auch verständlich, dass im Zusammenhang mit der Zusammensetzung von Expertenkommissionen immer wieder zu Recht gegen eine sogenannte apolitische, "fachlich bedingte" Zusammensetzung opponiert wird. Welche Wissenschaftler eben die Expertenstellung einnehmen, solche, die erkannte Probleme auch weitergeben, oder solche, die sie verheimlichen, weil sie vielleicht gesellschaftliche Veränderungen implizieren könnten, darf uns eben nicht gleichgültig sein. Es gibt letztlich keine wertfreie, d.h. apolitische Wissenschaft. Spätestens in ihrer Anwendung ist jede Wissenschaft irgendwie wertend und wird damit letztlich auch politisch.

Solche Sensibilisierungsprozesse können z. B. aber auch vom Parlament ausgehen. Durch parlamentarische Vorstöße kann ein Problem an die Öffentlichkeit getragen werden, diese also für dieses Problem sensibilisiert werden. Dies erleichtert dann später oppositionellen Gruppierungen, publikumsbezogene Oppositionshandlungen anzuregen (Referenden, Initiativen etc.) oder kann andere Gruppierungen, Stimmbürger oder Individuen zu Oppositionshandlungen anregen (Protestaufrufe, Demonstrationen, aber auch Referenden etc.).

D) Propaganda oppositioneller Kräfte

Wenn hier von Propaganda oppositioneller Kräfte die Rede ist, so geht es um die Abrundung der Darstellung oppositioneller Handlungen. In der Regel ist oppositionelle Propaganda auf bestimmte Aktionen bezogene Propaganda: Werbung für eine Initiative, Abstimmungspropaganda etc.

Hier geht es eigentlich v. a. um organisierte politische Gemeinschaften mit tendenziell oppositioneller Zielsetzung. Wir haben ja schon früher gesehen, dass unter den politischen Organisationen gewisse von ihrer programmatischen Zielsetzung her tendenziell eher als Oppositionsträger in Frage kommen als andere. Sie entfalten natürlich neben der aktionsbedingten Einzelpropaganda auch eine grundlegende Propaganda für ihr Programm.

Ich möchte es hier mit diesem Hinweis bewenden lassen. Die Werbung für ein im Gehalt oppositionelles Programm spielt in der politischen Realität eine schwer abzuschätzende Rolle. Vermutlich ist ihre Bedeutung geringer, je mehr politische Organisationen - mit sich oft sehr ähnlichen Programmen - es gibt.

V. OPPOSITION IM BEREICHE DER VERWALTUNG

A) Vorbemerkung

In den modernen Staatsgebilden gewinnt die Verwaltung immer grössere Bedeutung. In immer mehr Bereichen hat das Gemeinwesen, bzw. die Exekutive mit ihrem Verwaltungsapparat, mitzureden und v. a. mitzuentscheiden, ja immer häufiger muss sie überhaupt selbst entscheiden. Diese Entscheide betreffen hauptsächlich Einzelheiten des "täglichen Lebens", welche aber beim "Kunden" doch recht schwerwiegende Konsequenzen haben können. Ein wesentlicher Teil der Arbeit der Verwaltung besteht darin, demokratisch gesetzte Rechtsnormen zu konkretisieren. Erst durch diese Konkretisierung wird Recht wirksames Recht. Es ist deshalb nicht gleichgültig, wie diese Konkretisierung aussieht und wie sie zustandekommt. Es besteht deshalb ein Bedürfnis, oppositionelle Einwirkungen auch in diesem Bereich spielen zu lassen. Darüber soll hinten (D) einiges ausgeführt werden.

Wir haben aber auch bereits gesehen, dass die Verwaltung immer mehr Einfluss auch auf die Gesetzgebung nimmt, indem nämlich diese dort vorbereitet und nicht selten bis zum endgültigen Beschluss "betreut" wird (vgl. dazu auch vorne III E 2). Es ist deshalb auch hier die Frage oppositioneller Einflussmöglichkeiten zu prüfen (dazu hinten C).

Diese beiden Probleme sind in einem Aspekt eng miteinander verwandt: Die Verwaltung ist ja nicht irgendein organisches Ungeheuer sondern eine Ansammlung von menschlichen Individuen. Es stellt sich also die Frage, welche Individuen - alle haben ja letztlich ihre persönlichen Ueberzeugungen - in diesem Verwaltungsapparat mitarbeiten sollen. Diese Frage soll vorgängig (nachstehend B) behandelt werden.

Alle diese Probleme haben mit dem Thema dieser Arbeit nur am Rande zu tun. Sie sollen deshalb auch nur summarisch behandelt werden. Vollerorts werde ich es mit Hinweisen auf weitere Probleme bewenden lassen müssen. Ihre Erwähnung scheint mir mit Rücksicht auf die grosse faktische Bedeutung der Verwaltungstätigkeit und im Ziele einer möglichst umfassenden Darstellung des Phänomens "Opposition" dennoch nötig. Dabei wird allerdings der Aspekt der Verwaltung als "Staatsmanagement", welcher heute immer wichtiger wird, vernachlässigt, da dort politische und damit auch oppositionelle Entscheidungs- und Beeinflussungsstrukturen nicht so wesentlich und vor allem nach aussen kaum erkennbar sind. In diesem Bereich sind es zunehmend dem Wirtschaftsleben entlehnte Argumente des "Management", welche Entscheide prägen und nicht politische Ueberlegungen.

B) Die personelle Zusammensetzung der Verwaltung

1. Das Problem

Ich habe bereits wiederholt auf den zunehmend grossen Einfluss der Verwaltung auf die Staatsgestaltung hingewiesen. Es ist also von grösster Wichtigkeit, wer in dieser Verwaltung mitarbeitet, v. a. natürlich, wer dort Spitzenfunktionen ausübt, denn jeder Mensch hat seine Wertvorstellungen und damit ein politisches Weltbild, und immer fliesst dieses irgendwie in seine Handlungen ein. Ich möchte mich deshalb im folgenden auf zwei - für eine Opposition wesentliche - Aspekte dieses Problems näher einlassen:

- Zum einen stellt sich die Frage der "politischen" Aemterbesetzung, d. h. der Auswahl von Bewerbern um ein Amt nach Kriterien der politischen Gesinnung (oft gleichzusetzen mit Parteizugehörigkeit) (dazu nachstehend 2).
- Zum andern spielen hier die sogenannten Extremistenerlasse eine Rolle, m. a. W. die Frage, inwieweit es vertretbar ist, politische Extremisten zu Stellen in der Verwaltung zuzulassen (dazu hinten 3).

2. Die politische Aemterbesetzung

Hier sind eigentlich zwei Fragen miteinander verbunden. Vorerst ist zu prüfen, ob eine politische Aemterbesetzung überhaupt vertretbar ist. Erst dann ist zu sehen, wie allenfalls in solchen Fällen vorgegangen werden müsste.

Ueber die Zulässigkeit eines politischen Auswahlkriteriums bei der Besetzung von Verwaltungsstellen kann man sicher geteilter Meinung sein, ganz abgesehen davon, dass in vielen Fällen eine solche Auslese sinnlos ist (so vor allem bei den untergeordneten Beamten). Die Frage spielt allerdings dort eine Rolle, wo es um Stellen in der oberen Region der Verwaltungshierarchie geht, namentlich um solche, die einen Einfluss auf irgendwelche Verwaltungsentscheide auszuüben vermögen oder bei denen das Fällen von Verwaltungsentscheiden gar zur Aufgabe gehört. Hier bleibt die politische Vorstellung des Amtsinhabers nicht ohne Auswirkung. Es scheint mir deshalb durchaus zulässig zu sein, politische Auswahlkriterien gelten zu lassen. Es fragt sich nur welche!

Es liegt wohl auf der Hand, in einem demokratischen System demokratische Auswahlkriterien zu verlangen. Doch lässt sich das hier nicht so ohne weiteres realisieren. Das demokratische System müsste heissen

"Volkswahl für Beamte". Das lässt sich aber nur in kleinräumigen Verhältnissen (Gemeinde, u. U. Kanton) und nur für besonders wichtige Beamtungen durchführen (ich erinnere an die da und dort übliche Volkswahl für Lehrer und Richter; ähnlich wohl auch die Volkswahl für Pfarrer). Eine abgeschwächte Form, für grossräumige Verhältnisse aber die einzig mögliche, ist die Wahl dieser Beamten durch das Parlament. Aber auch hier ist dies nur für besonders wichtige Beamtungen möglich (z. B. die Wahl des Kanzlers durch die Vereinigte Bundesversammlung).

Gerade bei diesen Fällen zeigt sich ein weiterer Unterschied, der für die Anwendung demokratischer Prinzipien massgebend ist: der Unterschied zwischen Kollegialbeamtungen und Einzelbeamtungen (Chefbeamte). Lehrer und Richter sind Beamte ausserhalb der Beamtenhierarchie, stehen auf gleicher Stufe und bilden quasi ein Kollegium. Innerhalb dieses Kollegiums lässt sich z. B. eine Art freiwilliger Proporz realisieren (z. B. bei den Richtern; dazu hinten VI B 1), was jeder Partei erlaubt, ihren Einfluss auf diesen Bereich zu verlagern. Gerade Richter und Lehrer sind aber für unser Problem hier denkbar schlechte Beispiele. Es stellt sich hier vor allem das Problem, wie Einzelbeamtungen - v. a. Chefbeamtungen - besetzt werden. Hier lässt sich nur eine Partei - wenn überhaupt - berücksichtigen. So stellt sich hier das "demokratische Problem" vor allem darin, dass möglichst viele politische Exponenten an der Besetzung der Beamtenstellen mitentscheiden.

Neben der Wahl durch Volk und Parlament, welche ihre gewichtigen Nachteile haben, ist hier vor allem an die Wahl durch die Gesamtexekutive zu denken. Bezüglich der Opposition stellt sich hier das doppelte Problem einmal der Opposition innerhalb der Exekutive (vgl. dazu vorne III E) und zum andern das Problem der Berücksichtigung in der Kandidatenauswahl, wozu ich folgendes bemerken möchte:

Die Auswahl von Bewerbern muss nicht zuletzt von einem psychologischen Standpunkt aus betrachtet werden. Die Wahlvorschläge werden in der Regel vom zuständigen Departementsvorsteher gemacht. Es ist durchaus verständlich, ja fast naheliegend, dass er nicht einen Exponenten seiner politischen Gegner vorschlagen wird. Vielmehr besteht eher die Wahrscheinlichkeit, dass er einen "Parteikollegen" oder zumindest jemanden mit der gleichen politischen Wellenlänge vorschlagen wird (namentlich dann, wenn beide die gleichen fachlichen Qualifikationen haben). Anderen Ressorts- bzw. Departementsvorstehern ist es de facto kaum möglich, etwaige Gegenkandidaten zu portieren. Den Regelfall bildet wohl die Zustimmung zum Wahlvorschlag des zuständigen Ministers. Eine Ablehnung würde wohl lediglich die Wiederholung des Spieles mit ausgewechselten Personen bedeuten. Das Gleiche gilt natürlich erst recht, wenn die Wahlkompetenz beim Departementsvorsteher liegt, was allerdings bei einflussreichen Beamtungen weniger der Fall sein dürfte.

Aus all diesen geschilderten Tatsachen heraus komme ich zu folgendem Schluss: Da es nicht möglich ist, in demokratischen Ausleseverfahren politische Aspekte zu berücksichtigen, so sollte darauf überhaupt verzichtet werden. So erhält eine Opposition wenigstens die Gelegenheit, durch fachlich qualifizierte Kandidaten (die Tatsache, dass sie überhaupt über solche verfügt, stellt ihr schon ein gutes Zeugnis aus) innerhalb der Verwaltung Opposition betreiben zu können.

3. Die sogenannten Extremistenerlasse

Ein Sonderfall des vorhin behandelten Problems ist die Frage, wieweit Anhänger extremer politischer Gruppierungen für den Staatsdienst zugelassen werden können. Es geht hier um die A-priori-Ausschliessung bestimmter Bevölkerungsgruppen von der Mitarbeit in der Verwaltung. Da sogenannte extreme Gruppierungen tendenziell auch eher Opposition treiben, ist dieses Problem gerade auch für unsere Betrachtung der Opposition von Bedeutung.

Der Ausschluss dieser Kreise kann durch die Rechtssetzung geschehen. So kennt man vor allem in der BRD die "Extremistenerlasse", welche bestimmten politischen Gruppierungen den Zugang zum Staatsdienst versagen. Solche Erlasse sind, selbst wenn sie auf demokratischem Wege zustandegekommen sind, vom demokratischen Standpunkt aus höchst problematisch. Sie schliessen aufgrund von formalen Kriterien (Zugehörigkeit zu einer Gruppe, Programminhalt dieser Gruppe etc.) Stimmbürger von der Mitarbeit im Staate aus, nehmen diesen also die Möglichkeit, auch innerhalb der Verwaltung Einfluss auf die Gestaltung unseres Staatwesens zu nehmen. Solche Erlasse scheinen mir deshalb untragbar (vgl. dazu aber das im nächsten Abschnitt Folgende), gibt es doch genügend andere Möglichkeiten, den Staat zu schützen: so können Beamte, welche sich gegen die Treuepflicht vergehen, strafrechtlich oder disziplinarisch zur Verantwortung gezogen werden.

Allerdings bleibt dabei ein Aspekt zu berücksichtigen: Strafrechtliche und/oder disziplinarische Sanktionen können immer erst erfolgen, wenn bereits ein Schaden entstanden ist. Es ist natürlich ein legitimes Interesse jedes Gemeinwesens, sich gegen solche Schäden zu schützen, indem es Risikofaktoren auszuschliessen versucht. Dazu gehört u. a., dass es bestimmte Gruppen von Individuen nicht zum öffentlichen Dienst zulässt (z. B. auch Ausländer!). Politisch extrem denkende Leute stellen u. U. einen Risikofaktor dar. Es ist aber auch hier der Konflikt nur durch eine Interessenabwägung zu lösen.

M.E. wäre hier das Individual-Interesse etwas höher einzuschätzen (unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das Gemeinwesen andere wirksame Schutzmittel besitzt, das entsprechende Individuum - oder die da-

hinter stehende politische Organisation - ein sehr wesentliches Einflussmittel verlieren würde und u. U. nur mangelnden Ersatz zur Verfügung hätte). Die Grenze wäre dort zu ziehen, wo ich die Grenze zwischen legitimer und illegitimer Opposition gezogen habe (vgl. vorne Kap. 2 I C): ist eine Zielsetzung nicht auf Strukturveränderung sondern auf die Zerstörung demokratischer Wesenszüge gerichtet, so ist sie für das demokratische Gemeinwesen (den demokratischen Staat) nicht mehr tragbar. Für Organisationen mit solchen Zielsetzungen ist ein Ausschluss von der Mitarbeit im Staate vertretbar. Aber auch hier, wie überall, wo es um die Einschränkung von Minderheiten geht, ist Zurückhaltung am Platze.

Vom demokratischen Standpunkt her völlig unhaltbar ist es, wenn der Ausschluss von Individuen mit bestimmten politischen Ansichten nicht durch die - immerhin demokratische - Rechtssetzung "legalisiert" wird, sondern einer willkürlichen Praxis der Wahlbehörden (v. a. der Exekutive und deren Mitglieder) entspringt. Dies muss leider in jüngster Zeit in zunehmendem Masse in unserem Land, v. a. in verschiedenen Kantonen, beobachtet werden. Besonders bekannt sind die "politischen" Lehrerwahlen, wo Lehrer aufgrund ihrer privaten politischen Tätigkeiten oder gar nur aufgrund ihrer Ansichten nicht mehr gewählt wurden (zahlreiche Beispiele dazu finden sich in der Dokumentation von SCHMID). Dies ist m. E. völlig unhaltbar. Fehlt eine gesetzliche Grundlage zum Ausschluss extremer politischer Ansichten, so ist eine solche Praxis willkürlich. Es darf nur dann eingeschritten werden, wenn sich solche politischen Ansichten oder Tätigkeiten nachweisbar und direkt negativ auf die Amtstätigkeit oder deren Erfolg auswirken (vgl. zu diesem Problem, welches letztlich die Frage nach der Treuepflicht der Beamten ist, vorne Kap. 3 II C 2). (Etwas anders liegt natürlich das Problem bei den Bewerbern um eine Stelle, da grundsätzlich niemand Anspruch auf eine Stelle hat, also niemand sich gegen ablehnende Entscheide der Wahlbehörden - wie immer auch diese begründet sein mögen - zur Wehr setzen kann.)

Es ist m. E. eine der faszinierendsten und schönsten Eigenschaften einer demokratischen Gesellschaftsordnung, dass sie es ermöglicht, extreme Ansichten in sich selbst zu neutralisieren und zu verkräften. Somit ist es eigentlich auch einer - allerdings echten, funktionierenden! - Demokratie unwürdig, sie mit solchen "Rosskuren" schützen zu wollen.

C) Oppositionelle Einwirkungen auf die Vorbereitung der Rechtssetzung

1. Allgemeines

Da es bei der Möglichkeit, verwaltungsintern Einfluss zu nehmen, eigentlich nur um die Frage geht, überhaupt in der Verwaltung mitarbeiten zu können (vorne B; daneben spielt natürlich auch die Verwaltungs-Organisation eine Rolle, auf welche hier aber nicht näher eingegangen werden kann), erübrigt es sich hier und im folgenden Abschnitt (D) auf diese Frage einzugehen (vgl. zur Bedeutung der verwaltungsinternen Gesetzgebungsvorbereitung EICHENBERGER, 141 ff; zur Vorbereitung der Rechtssetzung im Bund vgl. auch BUSER, Documenta 1/1976 10 ff). Vielmehr bleibt uns noch die Frage, inwieweit in diesen Phasen der Staatsgestaltung von aussen her auf die Arbeit der Verwaltung eingewirkt werden kann. Für die Vorbereitung der Gesetzgebung (oder allgemeiner Rechtssetzung) gibt es etwa die folgenden Möglichkeiten (ohne den Anspruch, mit aller Vollständigkeit sämtliche Varianten damit erfasst zu haben):

- Sensibilisierung der Verwaltung durch Beeinflussung der öffentlichen Meinung (nachfolgend 2),
- Anregungen oder konkrete Aufträge durch Vorstösse im Parlament oder verfassungsmässige Mittel der Stimmbürger (Initiative, Petition) (hinten 3),
- Mitarbeit in Expertenkommissionen (4),
- Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren (5).

2. Sensibilisierungsprozesse

Die vorne (IV C) behandelten Sensibilisierungsprozesse können natürlich auch Einfluss auf die Tätigkeit der Verwaltung haben und z.B. die Vorbereitungen für die Gesetzgebung zu einem neu erkannten Problemkomplex oder in Richtung einer neu erkannten Lösung in Gang zu bringen. Ich verweise dazu auf die vorne ausgeführten Probleme in diesem Zusammenhang.

Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass solche Sensibilisierungsprozesse auch über Umwege Beeinflussungen erzielen können:

- So können dadurch parlamentarische Vorstösse oder solche aus dem Volk provoziert werden, welche dann ihrerseits solche Wirkungen entfalten.
- Diese Sensibilisierungsprozesse können die Exekutive veranlassen, eine Experten- oder Studienkommission zu schaffen, in welcher vielleicht gerade die Urheber solcher Sensibilisierungsprozesse mitwirken, was deren Einfluss verstärkt.
- Diese Prozesse können letztlich auch Vernehmlassungen beeinflussen und so ihre Wirkungen erzielen.

3. Anregungen oder Aufträge durch Parlament oder Volk

Den Stimmbürgern und den Parlamentariern (als qualifizierten Stimmbürgern) ist es möglich, auf Vorbereitungen zu Rechtssetzungsarbeiten Einfluss zu nehmen. Dies kann in zweierlei Weise geschehen:

Einmal kann die Vorbereitung eines Rechtssetzungsverfahrens durch diese Einflussnahme überhaupt erst in Gang gebracht werden. Dies ist die Hauptwirkung der Initiative (Volks-Initiative, parlamentarische Initiative). Daneben können aber auch die anderen parlamentarischen Vorstösse eine solche Wirkung erzielen (kleine Anfrage, Interpellation, Motion und Postulat), ebenso eine Petition. Selbstverständlich muss es nicht bei der Ingangsetzung bleiben (ja wird es meistens nicht). Durch den Inhalt der Vorstösse wird meist auch versucht, materiell bestimmte Einflüsse zu erzielen.

Diese materielle Beeinflussung steht dann ganz im Vordergrund, wenn während der verwaltungsinternen Vorbereitungen versucht wird, durch parlamentarische Vorstösse (Volksvorstösse fallen hier praktisch ausser Betracht) bestimmte, meist konkrete Vorschläge in diese Arbeiten einfließen zu lassen. Dies ist in der Praxis eine sehr wichtige Einflussmöglichkeit des Parlamentes auf die Vorbereitungsphase und erlaubt es namentlich einer Opposition, bereits frühzeitig ihre Kritik und ihre konkreten Lösungsvorschläge anbringen zu können. Das bedingt allerdings eine möglichst weitgehende Publizität dieser Vorbereitungsarbeiten (wenigstens für die Parlamentarier). Damit steht es allerdings in der Regel nicht besonders gut. So sind denn z. B. in der Praxis der eidgenössischen Räte Vorstösse dieser Art vor allem dann anzutreffen, wenn zu einem Problem Teilresultate publiziert werden (Berichte von Expertenkommissionen, Vernehmlassungen etc.). Eine vermehrte Informationskontinuität wäre hier durchaus wünschbar, obwohl ich mir durchaus bewusst bin, dass damit nicht unwesentliche Probleme verbunden sind.

4. Mitarbeit in Expertenkommissionen

Wir haben es hier mit dem vom demokratischen Standpunkt aus recht problematischen Phänomen einer Kommission zu tun. Hier ist also - wie in den beratenden Kommissionen im Parlament - weniger die Art und Weise der Beeinflussung der Materie in der Kommissionsarbeit das Problem (dies liegt ohnehin mehr auf gruppenpsychologischer Ebene), sondern vielmehr die Frage, wer überhaupt in einer Kommission mitarbeiten kann.

Unter Expertenkommissionen (gelegentlich wird auch die Bezeichnung "Studienkommission" verwendet) sollen Kommissionen verstanden werden, welche von der Exekutive mit dem Zweck der fachlichen Beratung in ihrer Arbeit oder der Vorbereitung eines bestimmten Erlasses geschaffen werden. (Dieser Begriff geht also weiter, als wie er etwa im Bunde verwendet wird; vgl. hierzu BUSER, Documenta 1/1976 10 f.) Wahlbehörde ist also die Exekutive, gelegentlich auch ein einzelnes Exekutivmitglied (de facto besteht dazwischen gelegentlich ohnehin kaum ein Unterschied).

Es stellt sich nun also die Frage, nach welchen Kriterien eine solche Kommission zusammengesetzt werden soll. Sie ist nicht für alle Fälle gleich zu beantworten. Doch gibt es m. E. gewisse Regeln, welche nicht übersehen werden dürfen. Je nach der konkreten Aufgabe kann sie mit Hauptgewicht auf fachlicher Qualifikation oder mit dem Wunsch nach politischer Ausgeglichenheit gebildet werden. Niemals sollte es aber vorkommen, dass unter dem Vorwand fachlicher Qualifikationen politische Minderheiten diskriminiert werden. Oder dann soll die Kommission, wenn schon fachliche Qualifikationen im Vordergrund stehen, politisch neutral sein (was allerdings kaum möglich ist), bzw. aus unbefangenen Mitgliedern zusammengesetzt sein. Gerade der Bund hat hier nicht immer eine glückliche Hand:

- So gibt es sehr zu denken, wenn die Studienkommission zur Prüfung einer allfälligen Abschaffung oder von Revisionen der Militärjustiz vom Obergericht der Armee präsiert wird. Gerade das Präsidium sollte in neutralen Händen liegen. So kann man kaum erwarten, dass jemand objektiv die Frage prüft, ob seine eigene berufliche Stellung noch tragbar oder abzuschaffen sei.
- Ähnlich verhält es sich, wenn die Expertenkommission zur Ausarbeitung einer Gesamtenergiekonzeption unter dem Vorsitz des Direktors einer der grössten Unternehmungen der Energiewirtschaft steht.

(Vgl. zur Zusammensetzung von Expertenkommissionen im Bund auch EICHENBERGER, 143 ff, insbesondere seine Kritik an der starken Stellung der Beamten.)

Selbst wenn meine Befürchtungen über die mangelnde Objektivität so zusammengesetzter Gremien falsch wären, gilt hier das, was anderswo in der Demokratie auch seine Gültigkeit hat: Allein schon der Anschein möglicher Unobjektivität sollte vermieden werden.

Letztlich ist auch jede fachliche Qualifikation vom politischen Standpunkt her zu betrachten. Denn es ist nicht gleichgültig, welche Schlüsse jemand aus seinen Fachkenntnissen zieht. Jene nämlich dürften nicht zuletzt auch von seinem politischen Weltbild beeinflusst sein.

5. Das Vernehmlassungsverfahren

Vgl. dazu das bereits vorne (III B) Gesagte.

D) Opposition und Rechtsanwendung durch die Verwaltung

1. Allgemeines

In immer mehr Bereichen wird heute die Verwaltung rechtsanwendend tätig. Sie hat Bewilligungen zu erteilen, Verfügungen zu erlassen, Sanktionen zu ergreifen. Von ihrer Praxis hängt weitgehend ab, ob der durch die Rechtssetzung angestrebte Zustand erreicht wird oder nicht. Auch in diesem Bereich muss die Einflussnahme auf die Verwaltungstätigkeit, zumindest aber eine Kontrolle durch eine Opposition möglich sein.

Auch hier geht es um die Einflussnahme von aussen. Zum Problem der verwaltungsinternen Einflussnahme vgl. das vorne (B) Gesagte. Diese Einflussnahme von aussen ist in zwei Bereichen möglich:

- durch Drittmithwirkung im Verwaltungsverfahren (nachfolgend 2),
- durch Drittmithwirkung im Rechtsmittelverfahren (hinten 3).

Als Besonderheit soll dann noch kurz auf die Verwaltungskontrolle durch Parlament und Justiz eingegangen werden (hinten 4).

2. Drittmithwirkung im Verwaltungsverfahren

Das Problem der Drittmithwirkung im Verwaltungsverfahren stellt sich nicht in allen Verwaltungsbereichen in gleicher Weise (in gewissen Be-

reichen, z.B. in der Wirtschaftspolizei, stellt es sich kaum). Am ausgeprägtesten stellt sich das Problem im Bereiche der Planung und im Baurecht. Ich verwende deshalb der Anschaulichkeit halber als Beispiel das Verfahren der Baubewilligungserteilung, genauer das Baueinspracheverfahren.

Es geht hier darum, wer zur Baueinsprache und damit zur Teilnahme am Verfahren berechtigt sein soll. Dürfen z.B. Vertreter von "Allgemein-Interessen" (ein an und für sich fragwürdiger Begriff) eine Einsprache erheben? Es geht bei der Beantwortung solcher Fragen natürlich weitgehend darum, wie weit eine Demokratisierung der Verwaltung (darum geht es ja letztlich) zulässig und sinnvoll ist. Das sind vorwiegend politische Entscheide, welche subjektiver Natur sind. M.E. ist - gerade im Bereiche der Planung - der Kreis der Einspracheberechtigten möglichst weit zu fassen. Ohne hier ins Detail gehen zu können, möchte ich doch ein paar Beispiele anführen, welche den legitimen Anspruch Dritter zeigen sollen:

- Die Legitimation von Organen des Heimatschutzes, der Denkmalpflege, des Naturschutzes ist da und dort bereits anerkannt worden. Sie sollte möglichst weitgehend eingeführt werden, wobei diese Legitimation selbstverständlich sorgfältig umschrieben werden müsste (dazu später).
- Die Beschränkung des Rechtes zur Baueinsprache auf die Eigentümer von Nachbarliegenschaften erscheint ohnehin zu eng. So sollten auch Mieter und Pächter solcher Liegenschaften (namentlich auch Wohnungs-mieter) einspracheberechtigt sein.
- Bei besonders schwerwiegenden Planungsentscheiden sollten durchaus auch politische Parteien, allenfalls Quartiervereine oder ähnliche Organisationen, zur Einsprache bzw. zur Mitwirkung im Verwaltungs-verfahren zugelassen werden.

Häufig wird die Mitwirkung vom Vorhandensein eines Interesses am Ent-scheid abhängig gemacht (ein Faktor, der u.a. auch bei der Legitimation einer Opposition genannt wurde). Dieses Interesse wird allerdings in der Praxis fast durchwegs zu eng ausgelegt. Gerade diese Formulierung wür-de nämlich eine Demokratisierung in vertretbarem Rahmen erlauben.

3. Drittmithwirkung im Rechtsmittelverfahren

Auch hier geht es um die Frage, wer zum Ergreifen eines Rechtsmittels legitimiert ist. Allerdings geht es hier nur um verwaltungsinterne Rechts-mittelverfahren. (Zur Opposition in der Verwaltungsjustiz vgl. nachfol-gend 4 und hinten VI.)

Die Problematik der Drittmitwirkung im Rechtsmittelverfahren ist weitgehend identisch mit jener der Mitwirkung im Verwaltungsverfahren. Ich verweise deshalb auf das vorne (2) Gesagte. M.E. sollte der Kreis der im Rechtsmittelverfahren Legitimierten der gleiche sein, wie im Verwaltungsverfahren.

4. Verwaltungskontrolle durch Justiz und Parlament

Die Kontrolle der Verwaltung durch Justiz und Parlament ist in der Praxis sehr wesentlich, bietet aber bezüglich der Möglichkeiten oppositionellen Einwirkens grundlegende Unterschiede.

Bei der Verwaltungskontrolle durch die Justiz sind es die allgemeinen Probleme der Opposition innerhalb der Justiz. Ich verweise deshalb auf das hinten (VI) dazu Gesagte. Eines möchte ich allerdings hier noch anführen: Die Kontrolle durch die Justiz ist immer nur eine punktuelle und auf den Einzelfall bezogene. So lässt sich schwerlich eine politisch fragwürdige Praxis durch die Verwaltungsjustiz korrigieren. Der "Reizschwellenwert" für das Eingreifen der Justiz ist anderer Art und in der Regel (wesentlich) höher: so hängt es vom formalen Kriterium der Legalität bzw. der Widerrechtlichkeit ab, ob ein Verwaltungsakt durch die Justiz korrigiert werden kann oder nicht (man denke etwa an die ausgedehnte Praxis des BGer zum Begriff der Willkür). Die beschränkte Kognitionsbefugnis der höheren Gerichte verschärft diesen Umstand noch. Dann braucht es ausserdem noch jemanden, der den Rechtsweg beschreibt. Das Tätigwerden der Justiz ist also letztlich immer in einem gewissen Masse zufälliger Natur.

Ganz anders die parlamentarische Kontrolle. Sie ist politische Kontrolle, erlaubt also auch "politische Fehler" zu korrigieren. Ihr Wirkungsspektrum ist viel feiner gegliedert. Zudem ist es eine mehr oder weniger permanente Kontrolle, die z. T. sogar von Amtes wegen erfolgt. Die parlamentarische Kontrolle der Verwaltung ist deshalb für eine Opposition die wohl wichtigste und effizienteste Möglichkeit, auf die Verwaltung Einfluss zu nehmen. Dazu stehen einmal die parlamentarischen Mittel zur Verfügung (namentlich die kleine Anfrage und die Interpellation sind in diesem Zusammenhange von besonderer Bedeutung). Daneben besteht durch die Institution des Geschäftsberichtes, welcher vom Parlament genehmigt werden muss, die Möglichkeit, ja sogar die Pflicht, "von Amtes wegen" Verwaltungskontrolle auszuüben. (Zu den Möglichkeiten einer Opposition in der parlamentarischen Arbeit vgl. vorne III C.)

VI. OPPOSITION IN DER JUSTIZ

A) Das Problem

Haben wir uns vorne (V D) mit der Opposition gegen die Rechtsanwendung durch die Verwaltung beschäftigt, so müssen wir uns, der Vollständigkeit halber, auch mit der Opposition im Bereiche der justiziellen Rechtsanwendung beschäftigen. Dies kann nur in aller Kürze und nur beschränkt auf einige wesentliche Aspekte geschehen.

Das Problem der Opposition im Bereiche der Justiz stellt sich in drei Zusammenhängen:

- Die Opposition innerhalb der Justizbehörden, d. h. vor allem der Gerichte. Dies ist die Frage nach der personellen Zusammensetzung der Gerichte (nachfolgend B).
- Die Opposition, welche das Gericht als Träger ausübt: hier stellen sich v. a. im Bereiche der Verfassungsjustiz recht schwierige Probleme (hinten C).
- Die Opposition, bzw. Einflussnahme von aussen auf Justizentscheide (D).

Es ist offensichtlich, dass nicht alle Bereiche der Justiz für eine Opposition von gleicher Bedeutung sind. So stellt sich die Frage der Opposition im Bereiche der Privatrechtspflege praktisch nur im Zusammenhang mit der personellen Zusammensetzung der Gerichte, während sie in der Verwaltungs- oder Verfassungsrechtspflege auch in den anderen genannten Zusammenhängen von Bedeutung ist.

B) Die personelle Zusammensetzung der Justizorgane

1. Das Wahlverfahren

- Es geht hier weitgehend um das gleiche Problem wie die Frage der personellen Zusammensetzung der Verwaltung (dazu vorne V B). Im Vordergrund stehen hier natürlich die Richterwahlen (zu diesem Problem vgl. etwa KIRCHHEIMER, 97 f). Es wird von verschiedener Seite her immer wieder der Ruf nach einer unpolitischen Zusammensetzung der Gerichte

laut. Die Untauglichkeit einer solchen Forderung habe ich schon wiederholt dargelegt. Es gibt m. E. letztlich keine unpolitische Justiz. Die Vertretung oppositioneller Kräfte in der Justiz ist demnach von grosser Bedeutung. (So bestand etwa die oppositionelle Stärke der Federalists in den USA um 1800 darin, dass sie die judikative Gewalt beherrschten, ROMOSER, in Parlamentarische Opposition, 56 f.) Es ist deshalb wohl nicht von ungefähr, dass sich vielerorts ein freiwilliger Proporz bei Richterwahlen eingebürgert hat (so auch beim Bundesgericht, FLEINER/GIACOMETTI, 631). Obwohl gerade dieser freiwillige Proporz nicht unproblematisch ist (vgl. dazu meine Bemerkungen vorne II E 3 b).

Zum einen schliesst er nämlich Minderheiten, v. a. "nicht etablierte", weitgehend aus. Die "Grossen" verteilen unter sich unter gegenseitiger Rücksichtnahme die Sitze. Eine neue Gruppierung hat es deshalb enorm schwer, in so besetzte Gremien vorzustossen.

Zum andern ist der freiwillige Proporz auch für "etablierte" Minderheiten nur eine labile Sicherung. Wenn es einmal ernst gilt, so kommt es nicht selten vor, dass zugunsten anderer politischer Ueberlegungen auf diesen freiwilligen Proporz verzichtet wird oder der Minderheit zumindest ihre Kandidaten vorgeschrieben werden:

- so die Wahl eines Bundesrichters im Sommer/Herbst 1975, wo der SP-Kandidat erst im zweiten Anlauf gewählt wurde,
- ferner die Ersatzwahl ins Obergericht des Kantons Zürich im Herbst 1975, wo die SP, weil sie dem Vorschlag der bürgerlichen Mehrheit, einen anderen Kandidaten zu stellen, nicht Folge leistete, den Sitz an eine bürgerliche Partei verlor.

Es sollten auch in der Justiz die demokratischen Zusammensetzungen berücksichtigt werden. U. U. wäre hier auch am Wahlverfahren einiges zu ändern.

2. Interne Einflussnahme in den Gerichtsverhandlungen

Es wäre nun zu prüfen, wieweit eine interne Einflussnahme in der Gerichtsverhandlung möglich ist. Das Hauptaugenmerk müsste hier der Urteilsberatung gelten. Es stellen sich hier aber vor allem gruppen-psychologische Probleme. Massgebend dürfte z. B. auch der Informationsvorsprung des Referenten sein. Bei Gerichten mit Laienrichtern wirkt sich ohne Zweifel auch der Unterschied zwischen Laien- und Berufsrichtern auf das Resultat aus. Alle diese Fragen hier eingehend zu prüfen, ist nicht möglich. Ich lasse es darum mit dem Hinweis auf diese Problematik bewenden. Die Untersuchungen in diesem Bereich werden ohnehin durch die Tatsache behindert, dass die Gerichte nach dem Kollegialsystem

funktionieren, interne Meinungsverschiedenheiten also nicht transparent sind (dazu auch nachfolgend C). Die öffentliche Urteilsberatung spielt in diesem Zusammenhang eine wesentliche Rolle.

C) Die Gerichte als Träger einer Opposition

(Dazu vgl. auch das bereits vorne Kap. 3 IV D Gesagte.)

In unserem Zusammenhang ist v. a. die höchstrichterliche Tätigkeit von besonderem Interesse (Urteile der unteren Instanzen können ja u. U. wieder korrigiert werden). Und dort muss uns besonders die Verfassungsrechtspflege beschäftigen. Wie weit kann ein Gericht Normen der Verfassung in ihrem Sinngehalt verändern oder ergänzen, m. a. W. durch sein Urteil demokratischen Entscheiden vorgreifen oder solche umstossen? Die Verfassungsgerichtsbarkeit bietet in einer Demokratie eine notwendige Sicherung dafür, dass die gewählten Vertreter des Staatsvolkes in Parlament und Regierung die Normen der Verfassung in ihrer Rechtssetzung und der staatliche Verwaltungsapparat sie in seiner Rechtsanwendung beachten. Aber genauso sehr, wie sie notwendiger Schutz vor Machtmissbrauch und Aushöhlung der Verfassung sein kann, so kann sie auch zu einem gefährlichen Mittel reaktionärer Opposition werden (vgl. etwa zur Situation in den USA um 1800 ROMOSER, in *Parlamentarische Opposition*, 56 f; ferner zur politischen Justiz in den USA BARTH, 137 ff). Ein eindrückliches Beispiel bietet die Haltung des amerikanischen Supreme Court gegenüber der New-Deal-Gesetzgebung Roosevelts. Dadurch, dass er Gesetz um Gesetz als verfassungswidrig erklärte, betrieb er in massivster Form vetoartige Opposition gegen einen Wandel im Rechtsdenken Amerikas (vgl. dazu etwa DAHL, in *Political Oppositions*, 53).

Aehnliches gilt auch für das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichtes zur Frage der Fristenlösung im Schwangerschaftsabbruch vom 25. Februar 1975 (BVerf GrE 39 37 ff). In diesem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht die vom deutschen Bundestag beschlossene Reform des § 218 des deutschen StGB als im Widerspruch mit dem Grundgesetz stehend bezeichnet. Dieses Urteil zeigt deutlich die Problematik der Verfassungsgerichtsbarkeit. Laut einem Korrespondentenbericht im Tages-Anzeiger vom 26. 2. 1975 (1) habe die Minderheit des Richterkollegiums ihre Kollegen kritisiert: "sie hätten ihre Kompetenz überschritten, indem sie nicht nur die allein mögliche Frage entschieden hätten, ob der Schutz des menschlichen Lebens durch die Fristenregelung verletzt werde, sondern sich zur Frage geäußert, wie dieser Schutz zu gewähren sei. Dies sei allein Sache des Gesetzgebers" (Hervorhebungen im Original; diese Beurteilung lässt sich auch von ZIPPELIUS, 215, ableiten). In sei-

nem Kommentar zu diesem Entscheid spricht PETER STUDER von mangelndem "judicial restraint" (richterlicher Zurückhaltung). Von einem Verfassungsgericht sei zu erwarten, dass es in seine Entscheide die politische Wirklichkeit miteinbeziehe, ansonsten es "weltfremde Paragraphengerüste" konstruiere (TA v. 26.2.1975, 3).

Das Postulat des "judicial restraint" ergibt sich aus Gründen der demokratischen Legitimation. Das Parlament wird durch direkte Volkswahl gewählt. Es bezieht seine demokratische Legitimation also direkt vom Volke. Die Verfassungsgerichte werden in der Regel vom Parlament gewählt, sind also dem Einfluss des Volkes entzogen. Von daher gesehen ist es nun höchst problematisch, wenn das Verfassungsgericht politische Entscheide des Parlamentes unbesehen umstösst. Eine Zurückhaltung zugunsten eines "parlamentarischen Ermessens" (PETER STUDER, 1. c.) scheint deshalb unbedingt nötig (vgl. dazu auch ZIPPELIUS, 215). Noch deutlicher wird die Problematik, wenn es sich bei den durch ein Verfassungsgericht zu beurteilenden Normen um solche handelt, welche vom Volk in einer Abstimmung genehmigt wurden.

Wir tangieren hier allerdings Grundprobleme der Verfassungsjustiz, welche eingehend an dieser Stelle nicht behandelt werden können, weshalb ich es beim Hinweis auf diese Problematik bewenden lasse (zu diesen Grundfragen vgl. etwa MAUNZ, 272 ff; zur Verfassungsrechtspflege in der Schweiz - allerdings z. T. etwas überholt - vgl. FLEINER/GIACOMETTI, 881 ff; zur neuesten Entwicklung vgl. HALLER, Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit, in ZSR 1978 I 501 ff).

Aehnliches, was eben für die Verfassungsjustiz aufgeführt wurde, gilt auch für die Verwaltungsrechtspflege. Ich möchte aber hier nicht weiter auf diese Problematik eingehen, sondern lediglich noch einen methodischen Aspekt der richterlichen Tätigkeit berühren: die Frage der richtigen Rechtsanwendung, insbesondere der Auslegung und der freien richterlichen Rechtsfindung. Als oberster methodischer Grundsatz gilt, dass das Gericht das richtige Recht anzuwenden hat: iura novit curia (vgl. zu diesem Grundsatz etwa die Arbeit von MEIER, iura novit curia, Diss. Zürich 1976). Das verleiht dem Gericht eine starke Stellung in der Anwendung des Rechtes. Zur richtigen Anwendung gehört aber auch die richtige Auslegung. Es soll hier nicht darum gehen, den ganzen Fragenkomplex der Auslegungsmethoden darzustellen. Dennoch möchte ich auf gewisse Aspekte der Gesetzesauslegung, welche für eine Opposition von Bedeutung sein können, näher eintreten.

Jede Auslegungsmethode kann einem Gericht die Möglichkeit zu oppositionellem Verhalten geben. So kann z. B. die Berufung auf eine teleologische Auslegung dem Gesetz einen Sinn geben, welchen es nie haben sollte. Auf der anderen Seite kann z. B. die historische Auslegungsmethode Anlass zu reaktionärer Opposition bilden, indem dadurch neue Entwicklungen behindert werden.

Neben den einzelnen Auslegungsmethoden ist vor allem die Frage von Bedeutung, ob eine Norm extensiv oder restriktiv gehandhabt wird. Davon hängt u.U. der "gesetzgeberische Erfolg" ab: wenn eine Norm eine grosszügige Lösung präsentiert, diese aber restriktiv ausgelegt wird, kann dadurch der Entscheid des Parlamentes (oder des Volkes) zunichte gemacht oder in sein Gegenteil verkehrt werden. Die Auslegungsgrundsätze wie "in dubio pro reo" oder "in dubio pro libertate" spielen hier eine wesentliche Rolle.

Bei all diesen Fällen ist zu beachten, dass es nicht vorwiegend der einzelne Fall, das einzelne Urteil ist, welches als Oppositionshandlung eines Gerichtes staatsrechtlich problematisch wird. Vielmehr ist es die "gefestigte Praxis", welche in dieser Beziehung von Bedeutung ist.

Wo das geschriebene Recht keine Norm zur Lösung eines Streitfalles zur Verfügung stellt, ist der Richter nach unserem Recht zur freien Rechtsfindung verpflichtet.

Die Kernfrage dabei ist aber, ob überhaupt eine Lücke im Gesetz bestehe, und wenn ja, ob es sich um eine echte oder eine unechte handle. Die Beantwortung dieser Fragen im Einzelfall und die Art und Weise, wie solche Lücken letztlich gefüllt werden, kann von enormer politischer Bedeutung sein (man denke etwa an die Sicherung von Freiheitsrechten als ungeschriebenem Verfassungsrecht durch das Bundesgericht; vgl. dazu auch SALADIN). In dieser Beziehung ist die Lückenfüllung auch vom Gesichtspunkt einer Opposition her von Bedeutung (eingehend zur Frage der freien richterlichen Rechtsfindung statt VIELER MEIER-HAYOZ, Der Richter als Gesetzgeber, Habil. Zürich 1951).

D) Einflüsse Aussenstehender

Die Frage, inwieweit Aussenstehende Einfluss auf die Entscheide der Justiz nehmen können, ist weitgehend eine Frage nach der Ausgestaltung des Prozessrechtes. Es geht u.a. darum, wer an einem Verfahren teilnehmen kann, auf welche Art und Weise er dies tun kann etc. Auch die Ausgestaltung der Rechtsmittel ist von Bedeutung.

Auch hier stellen sich diese Probleme vor allem im Bereiche des öffentlichen Rechts, ganz besonders des Verfassungsrechts. Hier sind z.B. wichtige Fragen noch nicht befriedigend gelöst. Namentlich die Frage der Aktivlegitimation für Verfassungsbeschwerden wäre m.E. neu zu prüfen. So stellt sich z.B. die Frage, ob nicht politischen Organisationen die Legitimation zu einer Stimmrechtsbeschwerde, zu Einsprachen gegen Entscheide politischer Instanzen etc. zu geben wäre. Allgemein müsste

m.E. ohnehin eine deutliche Trennung der Verfahrensregeln zwischen Zivil-, Straf-, Verwaltungs- und Verfassungsrechtsstreitigkeiten gezogen werden. Zwischen Zivil- und Strafverfahren ist sie ja bereits vollzogen.

Auch hier muss ich es bei Hinweisen auf mögliche Ansatzpunkte weiterer Untersuchungen bewenden lassen. Die Frage der Mitwirkung Dritter im Rechtsstreitsverfahren (aber auch im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren vgl. dazu vorne V D) bringt grosse Probleme mit sich, welche eingehend geprüft werden müssen.

VII. EXKURS: REVOLUTIONÄRE OPPOSITION

Um den Ueberblick über die oppositionellen Handlungen abzurunden, möchte ich noch ganz kurz auf die revolutionäre Opposition zu sprechen kommen (vgl. dazu etwa PETZKE, 166 ff; zur Abgrenzung zwischen oppositionellem Verhalten und Revolution vgl. ZIPPELIUS, 292). Die Frage, ob eine Oppositionshandlung revolutionär sei, ist nicht ganz identisch mit jener, ob sie legitim sei. Revolutionäre Opposition ist zwar a priori illegal, aber nicht unbedingt illegitim. Dies ist sie nur insofern, als damit versucht wird, demokratische Grundstrukturen mit Gewalt zu zerstören.

Ob eine revolutionäre Opposition legitim sei oder nicht, ist eine Frage des Widerstandsrechtes. Vgl. deshalb das hierzu vorne (Kap. 2 I A) Gesagte.

Es stellt sich hier eigentlich die Hauptfrage, wann in einer direkten Demokratie eine revolutionäre Opposition überhaupt zulässig sei. Die Antwort wird wohl heissen: nie! Dies bedarf aber einer etwas präziseren Ueberlegung. In einer funktionierenden Demokratie, d. h. in einer Gesellschaft, in welcher die soziologischen Machtstrukturen demokratische Entscheidungsprozesse noch offen spielen lassen, diese also nicht nur eine Farce sind, ist revolutionäre Opposition undenkbar und auf keinen Fall zu akzeptieren. Wird aber aus dieser Demokratie eine Scheindemokratie, d. h. verhindern die tatsächlichen Machtstrukturen demokratische Entscheidungsprozesse oder sind diese nur noch formelle Sanktion, so muss die Zulässigkeit revolutionärer Oppositionshandlungen neu geprüft werden. Es wäre zumindest theoretisch denkbar, auf revolutionärem Wege die demokratische Ordnung wieder herzustellen.

Dies ist m. E. allerdings weitgehend Illusion. Ich glaube nicht daran, dass eine funktionierende Demokratie auf revolutionärem Wege, v. a. nicht durch Gewalt, hergestellt werden kann. Demokratie muss aus der Mentalität, aus dem Denken eines Volkes heraus entstehen. Sie wäre also höchstens durch eine Kultur-, eine Bildungsrevolution zu erreichen. Diese bedingt aber ein autoritäres Interregnum. Die Erfahrungen aus der Geschichte zeigen aber (leider) nur zu deutlich, dass diese Interregna die Neigung zu innerlicher Verfestigung haben. Dies ist eine düstere Perspektive für alle jene Länder, welche heute hart um die Entstehung demokratischer Organisationsformen ringen. Doch wollen wir deshalb die Hoffnung nicht aufgeben dass es ihnen bei ernstlichen Bemühungen über lange Zeit doch gelingt, ihr Ziel zu erreichen.

LITERATURVERZEICHNIS

In das Literaturverzeichnis wurden in der Regel nur jene Werke aufgenommen, welche im Text nochmals werden. Andere, z.T. sehr wichtige Publikationen sind im Text ausführlich zitiert. Die hier angeführten Werke werden mit dem Autorennamen, eventuellem Kurztitel (hier gesperrt gedruckt), ev. römischer Bandzahl und Seitenzahl zitiert. Sammelwerke werden nach folgendem Schema zitiert:

Autor, in (Kurztitel des Werkes) (hier gesperrt gedruckt), ev. römische Bandzahl, Seitenzahl.

Affolter, Urs, Die rechtliche Stellung des Volkes in der Demokratie und der Begriff der politischen Rechte, Diss. Zürich, Juris-Verlag, Zürich 1948.

Agnoli, Johannes/Brückner, Peter, Die Transformation der Demokratie, Europäische Verlagsanstalt, basis studienausgaben, unveränderte Neuausgabe, Frankfurt a.M. 1974

Alternativen der Opposition, Hrsg. Friedrich Hitzer, Reinhard Opitz, Pahl-Rugenstein Verlag, Köln 1969.

Barth, Niklas Peter, Die Idee der Freiheit und der Demokratie bei Alexis de Tocqueville, Diss. Zürich, Aarau 1953.

Battelli, Maurice, Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne, thèse Genève, Recueil Sirey, Paris 1932.

Bloch, Rolf, Der Doppelcharakter der individuellen Freiheitsrechte als Schutz des Einzelnen und als institutionelle Garantie der Demokratie, Diss. Bern, Basel 1954.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte, vom 9. April 1975, BBl 1975 I 1317 ff.

Brunner, Erich Edwin, Die Problematik der verfassungsrechtlichen Behandlung extremistischer Parteien in den westeuropäischen Verfassungsstaaten ..., Diss. Zürich, Winterthur 1965.

Büeler, Heinrich, Die Entwicklung und Geltendmachung des schweizerischen Volks-Initiativrechts, Diss. Zürich, Winterthur 1925.

Burdeau, Georges, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 16.A., Paris 1974.

Traité de Science Politique, 7 Bde, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1949 - 1957.

Buser, Walter, Fallen die Entscheide im Vorverfahren der Gesetzgebung? Vortrag an der ETHZ, gehalten am 8.1.1976, Maschinenschr. hektographiert, (wurde mir freundlicherweise vom Referenten zur Verfügung gestellt), später publiziert in Documenta 1/1976 10 ff (zit. nach dieser Publikation).

- Das Institut der Volksinitiative in rechtlicher und rechtspolitischer Sicht, Documenta 4/1973 19 ff.

- Die Organisation der Rechtssetzung, ZSR 1974 II 377 ff.

Caratsch, Reto, Die Initiative zur Verfassungsrevision ..., Diss. Zürich 1926.

Cellier-Borchardt, Anita, Beitrag zur Lehre von der Souveränität. Die staatsrechtliche Natur der Glieder eines Bundesstaates, Diss. Zürich, Berlin 1937.

Demokratie und Rechtsstaat, Festgabe zum 60. Geburtstag von Zaccaria Giacometti, Polygraphischer Verlag AG, Zürich 1953.

Döhring, Karl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsvergleichung und des Völkerrechts. Ein Lehrbuch, Alfred Metzner Verlag GmbH, Frankfurt a. M. 1976.

Duverger, Maurice, Institutions politiques et droit constitutionnel, presses universitaires de France, 6.A., Paris 1962.

- Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Bd. 1: Les grands Systèmes politiques, Presses Universitaires de France, 13.A., Paris 1973.

- Die Politischen Parteien, Hrsg. u. Uebers. S. Landshut, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1959.

Eichenberger, Kurt, Die oberste Gewalt im Bunde ..., Diss. Bern, Polygraphischer Verlag AG, Zürich 1949.

Engler, Urs, Stimmeteiligung und Demokratie. Aspekte eines schweizerischen Problems, Europäische Hochschulschriften, Reihe II, Bd. 79, Herbert Lang/Peter Lang, Bern/Frankfurt a. M. 1973.

Eschenburg, Theodor, Die improvisierte Demokratie. Gesammelte Aufsätze zur Weimarer Republik, R. Piper & Co., München 1963.

Escher, Hans, Das Finanzreferendum in den schweizerischen Kantonen, Diss. Zürich, Aarau 1943.

Ferrero, Guglielmo, Macht, eingeleitet von P. Schmitt, Verlag A. Francke AG, Bern 1944.

Festgabe Franz Josef Jeger, Staatskanzlei des Kantons Solothurn, Solothurn 1973.

Festschrift Bundesrat H. P. Tschudi zum 60. Geburtstag am 22. Oktober 1973, Bubenbergr-Verlag, Bern 1973.

Fleiner F./Giacometti Z., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Schulthess Polygraphischer Verlag, unveränderter Neudruck der Neubearbeitung 1949, Zürich 1976.

Flucht nach vorne. Die Sozialdemokraten nach dem Parteitag in Basel, NZZ vom 19.6.1968, Abendausgabe, Blatt 1 (zit. ohne Titelangabe).

Foord, Archibald S., His Majesty's Opposition, 1714 - 1830, Clarendon Press, Oxford 1964.

Frenkel, Max, Institutionen der Verwaltungskontrolle, Diss. Zürich, Schulthess & Co. AG, Zürich 1969.

Friedrich, Manfred, Opposition ohne Alternativen? Ueber die Lage der parlamentarischen Opposition im Wohlfahrtsstaat, Verlag Wissenschaft und Politik, 3.A., Köln 1962.

Gasser, Hans-Peter, Die Volksrechte in der Zürcher Verfassung. Die Funktion der direkt-demokratischen Institutionen im modernen kleinräumigen Verfassungsstaat, Diss. Zürich, P.G. Keller, Winterthur 1966.

Gehrig, Norbert, Parlament - Regierung - Opposition. Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung, Münchner Studien zur Politik, Bd. 14, C.H. Beck, München 1969.

Gruner, Erich, Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874 - 1974 mit besonderer Berücksichtigung von Parteien und Volksinitiative, ZSR 1974 I 433 ff.

- Politische Führungsgruppen im Bundesstaat, Monographien zur Schweizer Geschichte, hrsg. v. d. Allg. geschichtsforschenden Gesellschaft d. Schweiz, Bd. 7, Francke Verlag, Bern 1973.

- Die Parteien in der Schweiz, Helvetia Politica, Schriften des Forschungszentrums für Geschichte und Soziologie der schweizerischen Politik an der Universität Bern, hrsg. v. E.G., P.G., u. B.J., Series B, Vol. IV, Francke Verlag, Bern 1969.

- Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat. Alte und neue Opposition in der Schweiz und ihre Funktion in einem modifizierten Regierungssystem, Staat und Politik 7, Paul Haupt, Bern 1969.

- Regierungsprogramm und grundsätzliche Opposition als Forderungen der Gegenwart, NZZ vom 18.6.1968, Morgenausgabe, Blatt 9.

- Die Wirtschaftsverbände in der Schweiz. Vom Wachstum der Wirtschaftsorganisationen im schweizerischen Staat, Eugen Rentsch Verlag, Erlenbach/Stuttgart 1956.

Guggenheim, Georges, Das Vernehmlassungsverfahren im Bund, Eine statistische Untersuchung 1970 - 76, Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft Nr. 142 - 143, Zürich o.J.

Habermas, Jürgen, Ueber den Begriff der politischen Beteiligung. Vorwort zu Habermas, Jürgen u.a., Student und Politik, ..., o.O., o.J. - Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Luchterhand, 5.A., Neuwied/Berlin 1971.

Hättich, Manfred, Demokratie als Herrschaftsordnung, Ordo Politicus, Veröffentlichungen des Arnold-Bergsträsser-Instituts, Bd. 7, Westdeutscher Verlag, Köln/Opladen 1967.

Haller, Walter, Die akademische Lehrfreiheit als verfassungsmässiges Recht, ZSR 95 (1976) I 113 ff.

Hamann, Andreas, Das Recht auf Opposition und seine Geltung im ausserparlamentarischen Bereich, PVS 3 (1962) 242 ff.

Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, 6 Bde + Ergänzungsband, Walter de Gruyter, Berlin/Leipzig 1926 - 1929 (Erg.Bd. 1931).

Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, zugl. Neuauflage des Handwörterbuchs der Staatswissenschaften, 12 Bde + Registerband, Gustav Fischer/J.C.B. Mohr (Paul Siebeck)/Vandenhoeck & Ruprecht, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1956 - 1965, Reg. 1968.

Hasbach, Wilhelm, Die moderne Demokratie. Eine politische Beschreibung, Verlag von Gustav Fischer, 2.A., Jena 1921.

Hennis, Wilhelm, Demokratisierung. Zur Problematik eines Begriffs. Westdeutscher Verlag, 2.A., Opladen 1972.
- Politik als praktische Wissenschaft. Aufsätze zur politischen Theorie und Regierungslehre, R. Piper & Co., München 1968.

Hereth, Michael, Die parlamentarische Opposition in der Bundesrepublik Deutschland, Geschichte und Staat, Bd. 147, Günter Olzog, München/Wien 1969.

Herzog, Roman, Allgemeine Staatslehre, Athenäum, Frankfurt a.M. 1971.

Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, C.F. Müller Juristischer Verlag, 8. neubearbeitete A., Karlsruhe 1975.

Hippel, Ernst von, Vom Wesen der Demokratie, Götz Schwippert Verlag, Bonn 1947.

Huber, Ernst Rudolf, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, 4 Bde, Kohlhammer, Stuttgart 1957 - 1969.

Huber, Hans, Demokratie und staatliche Autorität, Polygraphischer Verlag, Zürich 1939.

Ionescu, Ghita/Madariaga, Isabel de, Opposition. Past and Present of a Political Institution, Penguin Books, Harmondsworth/Baltimore/Victoria 1972.

Jäger, Wolfgang, Politische Partei und parlamentarische Opposition. Eine Studie zum politischen Denken von Lord Bolingbroke und David Hume, Ordo Politicus, Veröffentlichungen des Arnold-Bergstraesser-Instituts, Freiburg i.Br., hrsg. v.D. Oberndörfer, Bd. 15, (zug. Diss. Freiburg i.Br.), Duncker & Humblot, Berlin 1971.

Jennings, W. Ivor, The British Constitution, at the University Press, 5.A., Cambridge 1968.

Kägi, Werner, Warum noch Föderalismus?, Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, Solothurn 1971.

Kalt, Erich, Das Prinzip der Oeffentlichkeit staatlichen Handelns als Voraussetzung der demokratischen Willensbildung, Diss. Zürich, Zug 1953.

Kappeler, Rudolf, Der Begriff der Staatsgefährlichkeit, Diss. Zürich, o.O. 1952.

Karlsruher Richter verbieten die Fristenregelung, Korrespondentenbericht von Emanuel La Roche, Tages-Anzeiger vom 26. Februar 1975, 1 (zit. ohne Titel).

Kaufmann, Erich, Grundtatsachen und Grundbegriffe der Demokratie, Schriftenreihe der Hochschule für politische Wissenschaften, München, Heft 1, Isar Verlag, München 1950.

Kelsen, Hans, Vom Wesen und Wert der Demokratie, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 2. umgearbeitete A., Tübingen 1929.

Kirchheimer, Otto, Politik und Verfassung, Suhrkamp Verlag, edition suhrkamp 95, Frankfurt a.M. 1964.

Kluxen, Kurt, Das Problem der politischen Opposition. Entwicklung und Wesen der englischen Zweiparteienpolitik im 18. Jahrhundert, Verlag Karl Alber, Freiburg/München 1956.

Krise der Regierungsautorität, NZZ vom 10.3.1967, Abendausgabe, Blatt 5 (zit. ohne Titel).

Krüger, Herbert, Allgemeine Staatslehre, Kohlhammer, Stuttgart 1964.

Kyparissi, B., Das Vorbild von Karamanlis: Salazar, Zeitdienst 5/1975 37.

Löwenstein, Karl, Verfassungslehre, übers. v. Rüdiger Börner, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 2. durch einen Nachtrag auf den Stand von 1969 gebrachte A., Tübingen 1969.

Maunz, Theodor, Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch, Kurzlehrbücher für das juristische Studium, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 20. neubearbeitete A., München 1975.

Meyer, Walter, Das Gesetzesreferendum im Aargau, Diss. Freiburg, Kasimir Meyer's Söhne A. -G., Wohlen 1949.

Michels, Robert, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Philosophisch-soziologische Bücherei, Bd. XXI, Verlag Dr. W. Klinkhardt, Leipzig 1911.

Nawiasky, Hans, Die Demokratie in der Schweiz, Schriftenreihe der Hochschule für politische Wissenschaften, München, Heft 12, Isar-Verlag, München 1951.

Neidhart, Leonhard, Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Helvetia Politica, Series B, Vol. V, Francke, Bern 1970.

- V o l k s e n t s c h e i d und politisches Verhalten ..., Kleine Studien zur politischen Wissenschaft, hrsg. v. d. Forschungsstelle f. Politische Wissenschaft a. d. Universität Zürich, Zürich 1973.

N S B Universal-L e x i k o n, Nachschlagewerk in drei Bänden, Neue Schweizer Bibliothek, Schweizer Verlagshaus AG, neue vollständig überarbeitete und erweiterte Ausgabe, Zürich 1974.

Oehler, Edgar, Die Volksrechte im Kanton St. Gallen, Diss. St. Gallen, Verlag Ostschweiz AG, St. Gallen 1975.

O p p o s i t i o n, Aufgaben und Möglichkeiten einer Opposition heute, Vortragszyklus der Studentenschaft Basel, SS 1968, Polis 36, Evangelische Zeitbuchreihe, EVZ, Zürich 1968.

P a r l a m e n t a r i s c h e O p p o s i t i o n. Ein internationaler Vergleich, Hrsg. H. Oberreuter, Hoffmann und Campe, Hamburg 1975.

Paul, Peter, Zur staatsrechtlichen Stellung und Funktion der politischen Parteien in der Schweiz, Diss. Basel, o.O. 1974.

Pestalozzi, Hans Ulrich, Das Initiativrecht in der Zürcher Gemeinde, Diss. Zürich, Juris Druck + Verlag, Zürich 1973.

Peters, Hans, Die Opposition in der parlamentarischen Demokratie, OeZöR N.F. 10 (1959/60) 424 ff.

Petzke, Christian, Das Wesen der politischen Opposition. Formen und Funktionen der Opposition im staatlichen Leben, Diss. München, unveröffentlicht 1959 (Maschinenschrift in der Universitäts-Bibliothek München).

P o l i t i c a l o p p o s i t i o n in western democracies, Hrsg. Robert A. Dahl, Yale University Press, New Haven/London 1966.

Raschke, Joachim, Innerparteiliche Opposition. Die Linke in der Berliner SPD, Hoffmann und Campe, Kritische Wissenschaft, Hamburg 1974.

RAZ, Bürgerliche oder revolutionäre Politik, focus Nr. 49 Februar 1974 26 ff.

R e g i m e s and Oppositions, Hrsg. Robert A. Dahl, Yale University Press, New Haven/London 1973.

Reich, Richard Image und Stellenwert der schweizerischen Parteien in der heutigen Politik, in Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft 9 (1969), Lausanne 1969.

Richner, Erich, Umfang und Grenzen der Freiheitsrechte des Beamten nach schweizerischem Recht, Diss. Zürich, Aarau 1954.

Riker, William H., Schwäche und Stärke der Demokratie. Eine Untersuchung der amerikanischen Verhältnisse, mit einem Vorwort von Dr. Eugen Gerstenmaier, Präsident des deutschen Bundestages, Markus Verlag GmbH, Köln 1958.

Die R o l l e d e r M a s s e n m e d i e n in der Demokratie, hrsg. v. Martin Löffler, Schriftenreihe der deutschen Studiengesellschaft für Publizistik, Bd. 6, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München/Berlin 1966.

Die R o l l e d e r O p p o s i t i o n in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. H.G. Schumann, Wege der Forschung, Bd. 422, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1976.

Roth, Daniel, Widerstand gegen staatliche Unterdrückung und Kampf ums Recht bei den alten Griechen, Diss. Zürich, Wien 1954.

Saladin, Peter, Grundrechte im Wandel. Die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichtes zu den Grundrechten in einer sich ändernden Umwelt, Stämpfli u. Cie, 2. unveränderte durch ein ausführliches Vorwort ergänzte A., Bern 1975.

Seeliger, Rolf, Die ausserparlamentarische Opposition, Verlag Rolf Seeliger, München 1968.

Seifert, Jürgen, Innerparteiliche Opposition, Frankfurter Hefte, 15. Jg. 1960, 765 ff.

Szczesny, Gerhard, Die Disziplinierung der Demokratie oder Die vierte Stufe der Freiheit, rororo-Sachbuch 6956, Rowolth Taschenbuch Verlag GmbH, Reinbeck b. Hamburg 1975.

Scherrer, Josef, Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen, Diss. Zürich, P.G. Keller, Winterthur 1965.

Schindler, Dietrich (sen.), Ueber die B i l d u n g d e s S t a a t s - w i l l e n s in der Demokratie. Eine staatsrechtliche Studie, Habil. Zürich, Schulthess & Co., Zürich 1921.

- V e r f a s s u n g s r e c h t und soziale Struktur, Schulthess & Co., Zürich 1932.

Schmid, Max, Demokratie von Fall zu Fall. Repression in der Schweiz, Verlagsgenossenschaft, Zürich 1976.

Schmitt, Carl, Verfassungslehre, Duncker & Humblot, München/Leipzig 1928.

Schneider, René, Das Widerstandsrecht in Staatsrecht und Staatstheorie der Gegenwart, Diss. Zürich, P.G. Keller, Winterthur 1964.

Schnyder von Wartensee, Robert, Die öffentliche Meinung als Element der staatlichen Willensbildung in der Demokratie, Diss. Bern, Affoltern a.A. 1946.

Schüle, Adolf, Demokratie als politische Form und als Lebensform, in Rechtsprobleme in Kirche und Staat, Festschrift für Rudolf Smend zum 70. Geburtstag, 15. Januar 1952, 321 - 344, Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien, Bd. 3, Verlag Otto Schwartz & Co., Göttingen 1952.

Schürmann, Leo, Probleme der Allparteienregierung, in Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft 7 (1967), Lausanne 1967.

Schumann, Hans-Gerd, Die Opposition - Stiefkind der deutschen Forschung? in der Staat, Zeitschrift für Staatslehre, öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte, 5 (1966) 81 ff, Duncker & Humblot, Berlin 1966.

Schumpeter, Joseph A., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Einleitung von Edgar Salin, Francke UTB, 3.A., München 1972.

S t a a t s l e x i k o n, Recht - Wirtschaft - Gesellschaft, hrsg. von der Görres-Gesellschaft, 9 Bde + 3 Ergänzungs-Bde, Herder, 6. völlig neu bearbeitete und erweiterte A., Freiburg 1957 - 1970.

Stauffacher, Werner, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus. Ein Beitrag zur Kenntnis der glarnerischen Landsgemeinde und Gemeindeversammlungen, Diss. Zürich, Glarus 1962.

Steiner, Jürg, B ü r g e r und Politik ..., Politik und Wähler ... Bd. 4, Verlag Anton Hain, Meisenheim am Glan 1969.

- Einige H y p o t h e s e n zur Stimmbeteiligung, in Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft 1963, Lausanne 1963.

- Das P r o b l e m der Opposition in der Schweiz, Kleine Studien zur politischen Wissenschaft, Forschungsstelle für Politische Wissenschaft, Universität Zürich, Zürich 1973.

- T y p o l o g i s i e r u n g des schweizerischen Parteiensystems, in Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft 9 (1969), Lausanne 1969.

Sternberger, Dolf, Lebende Verfassung. Studien über Koalition und Opposition, Parteien - Fraktionen - Regierungen, eine Schriftenreihe der Vereinigung für die Wissenschaft von der Politik, hrsg. v. D. Sternberger,

Bd. I, Anton Hain K. G., Meisenheim am Glan 1956.

Stolz, Peter, Politische Entscheidungen in der Versammlungsdemokratie, Diss. Basel, Bern 1968.

Der Streit um die Gesellschaftsordnung, Sozialwissenschaftliche Studien für das schweizerische Institut für Auslandsforschung, Bd. 3 (NF), Hrsg. F. A. Lutz, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1975.

Strukturwandel der modernen Regierung, Hrsg. Th. Stammen, Wege der Forschung Bd. 119, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1967.

Studer, Peter, Recht und Politik, Tages-Anzeiger vom 26. Februar 1975, 3.

Theorie und Praxis der direkten Demokratie. Texte und Materialien zur Räte-Diskussion, hrsg. u. eingel. v. Udo Bernbach, Westdeutscher Verlag UTB, Opladen 1973.

Theorie und Soziologie der politischen Parteien, hrsg. v. Kurt Lenk u. Franz Neumann, 2 Bde, Luchterhand, Soziologische Texte, Bde 88/89, Neuausgabe, Darmstadt/Neuwied 1974.

Tocqueville, Alexis de, Ueber die Demokratie in Amerika, Uebers. H. Zbinden, 2 Bde, Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart 1962.

Tschäni, Hans, Profil der Schweiz. Ein lebendiges Staatsbild, Sauerländer, 4. neu bearbeitete A., Aarau 1974.

Vautier, Clémy, Les théories relatives à la résistance ..., thèse Lausanne 1947.

Vogt, Hannah, Parlamentarische und ausserparlamentarische Opposition, Leske, Opladen 1972.

Voney, Gertrud, Das Widerstandsrecht. Seine rechtsgeschichtliche Entwicklung und seine Problematik, unveröffentlichte Seminararbeit 1975 (diese Arbeit wurde mir freundlicherweise von der Autorin zur Verfügung gestellt).

Weber, Max, Im Kampf um soziale Gerechtigkeit. Beiträge von Freunden und Auswahl aus seinem Werk, Herbert Lang, Bern 1967.

Weber, Max, Gesammelte politische Schriften, Drei Masken Verlag, München 1921.

- Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Studienausgabe, 5. revidierte A., Tübingen 1972.

Weilenmann, Hermann, Die Schweiz und ihre Demokratie, Büchergilde Gutenberg, Zürich 1959.

Widerstandsrecht, hrsg. v. Arthur Kaufmann in Verbindung mit Leonhard E. Backmann, Wege der Forschung Bd. CLXXIII, Wissen-

schaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1972.

Zippelius, Reinhold. Allgemeine Staatslehre. Politikwissenschaft, Juristische Kurz-Lehrbücher, C. H. Beck, 4. A., München 1973 (inzwischen 5. A., München 1976).

Lebenslauf

Ich wurde am 12. Oktober 1952 in Bern geboren. Im Jahre 1956 übersiedelte meine Familie nach Dübendorf. Dort besuchte ich den Kindergarten und 6 Jahre Primarschule. Im Frühjahr 1965 trat ich in die Kantonsschule Zürcher Oberland in Wetzikon ein, wo ich im Herbst 1971 die Matura (Typus B) absolvierte. Noch im gleichen Herbst immatrikulierte ich mich an der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich zum Studium der Rechtswissenschaft. Dieses schloss ich am 31. Mai 1978 mit dem direkten Doktorat ab.

Im Herbst 1973 konnte ich bei Prof. Dr. A. Meier-Hayoz eine Assistentenstelle antreten. Im Frühjahr 1974 wechselte ich dann an das juristische Seminar der Uni Zürich, wo ich bis Ende Oktober 1976 tätig war. Vom 1. November 1976 bis Ende Februar 1979 war ich als Substitut in einer Rechtsanwaltspraxis auf dem Lande tätig. Im Winter 1978/1979 absolvierte ich die zürcherische Rechtsanwaltsprüfung. Seither betreibe ich in Dübendorf ein eigenes Büro. Vom Frühjahr 1974 bis Ende 1978 war ich zudem Mitglied des Grossen Gemeinderates von Dübendorf und dessen Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission.

